

Sentencia T-139/17

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Caso en que alcaldía emitió respuesta que, aunque tardía, constituyó una respuesta de fondo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y LOS SUBSIDIOS COMO MECANISMOS VALIDOS PARA SU REALIZACION

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL-Mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO FUNDAMENTAL AL HABEAS DATA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO AL HABEAS DATA-Alcance y contenido

DERECHO AL HABEAS DATA-Fundamental autónomo

DERECHO AL HABEAS DATA-Contenidos mínimos

DERECHO AL HABEAS DATA-Concepto

DERECHO AL HABEAS DATA Y PROTECCION DE DATOS-Principios del tratamiento de datos personales

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO AL HABEAS DATA-Procedencia, previa solicitud de corrección, aclaración, rectificación o actualización de información

En atención al carácter subsidiario de la tutela; a la previsión del numeral 6° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que refiere la solicitud de actualización y rectificación de la información en concordancia con el artículo 15 Superior; y a los mecanismos específicos de actualización, supresión y corrección de datos registrados en bases de datos previstos en la

Ley 1266 de 2008 y en la Ley 1581 de 2012, la jurisprudencia constitucional ha establecido como presupuesto general para el ejercicio de la acción de tutela que el afectado haya solicitado la aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato o de la información que considera errónea, previo a la interposición del mecanismo de amparo constitucional. En efecto, en el análisis de la procedencia general de las acciones de tutela formuladas para obtener la protección del derecho al habeas data, las Salas de Revisión verifican el agotamiento del recurso principal al alcance del afectado, que corresponde a la solicitud de rectificación, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas respecto al presupuesto de subsidiariedad.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial y no acreditarse perjuicio irremediable

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO AL HABEAS DATA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial, particularmente la solicitud de corrección de la información

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Exhortar a Alcaldía para que emita respuestas de fondo, oportunas, claras, congruentes y debidamente fundamentadas, y se abstenga de emitir conceptos imprecisos que puedan inducir a error a los peticionarios

Referencia: Expediente T-5.815.707

Acción de tutela formulada por Orlanda Palacios Córdoba contra el Municipio de Murindó.

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de Murindó.

Asunto: requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y derechos a la vivienda digna, petición y *habeas data*.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Iván Humberto Escrucería Mayolo (e), Aquiles Arrieta Gómez (e) y por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Murindó el 17 de junio de 2016, dentro del proceso de la acción de tutela incoada por Orlanda Palacios Córdoba en contra de la Alcaldía Municipal de Murindó.

El expediente llegó a la Corte Constitucional remitido por la Secretaría del Juzgado Promiscuo Municipal de Murindó de conformidad con los artículos 86 inciso 2° de la Constitución Política, y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección de Tutelas Número Diez, escogió para revisión el expediente de la referencia, mediante auto de 28 de octubre de 2016.

I. ANTECEDENTES

El 3 de junio de 2016, Orlanda Palacios Córdoba presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Murindó, con el propósito de que se amparara su derecho fundamental de petición previsto en el artículo 23 Superior que, adujo, fue vulnerado por la entidad accionada, por cuanto se abstuvo de contestar la solicitud que elevó el 18 de abril de 2016. En la petición la actora pidió que se le entregara el inmueble que se le adjudicó en un programa de vivienda de interés social adelantado en dicho municipio en el año 1995.

A. Hechos y pretensiones

1. Orlanda Palacios Córdoba presentó acción de tutela en contra del Municipio de Murindó con el propósito de que se le ordenara al alcalde contestar la petición que elevó el pasado 18 de abril y que, de considerarse necesario, se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las actuaciones de la administración municipal frente a las circunstancias que expuso en la solicitud referida.

2. En la petición del 18 de abril de 2016, elevada ante el Alcalde Municipal de Murindó, la actora solicitó que:

“(…) se me haga entrega de la vivienda identificada dentro del programa de vivienda de interés social ‘Murindó Tercera Etapa’ adelantado por el municipio de Murindó en el año 1995, ubicada en la dirección Cl 4 N13-39, adjudicada mediante escrituras públicas números 402 del 25 de agosto de 1995 y la escritura 724 del

19/12/1996 (de aclaración y adición), identificada con la matrícula inmobiliaria #011-6042 de la oficina de instrumentos públicos de Frontino (Antioquia).”¹

3. Para fundamentar dicha pretensión la peticionaria indicó que trabajó como auxiliar de enfermería en Murindó entre el 25 de febrero de 1992 y el 18 de abril de 1995, periodo en el que se postuló a un programa de vivienda de interés social, pero no se le notificó haber sido beneficiaria del subsidio.

4. Desde el 18 de abril de 1995 fue trasladada al municipio El Jardín (Antioquia), donde actualmente reside y en el que también se postuló a un programa de vivienda de interés social. Frente a esta nueva postulación recibió respuesta de la Subdirección de Subsidio de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la que se le informó:

“Que revisados los archivos disponibles en el archivo de este Ministerio, recibidos del extinto INURBE, se demuestra que el INURBE asignó el subsidio otorgado a usted como beneficiaria. Igualmente que consultado el sistema de información del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, se encontró que la señora Orlanda Palacios Córdoba, identificada con la cédula de ciudadanía No. 54.250.889 como jefe de hogar y Daimir Robledo Palacios, aparece asignado con el subsidio familiar de vivienda otorgado por el INURBE mediante resolución No. 589 del 31/03/95 por un valor de \$2.368.772 m/cte para ser aplicado en el proyecto ‘Tercera Etapa’, tipo de solución vivienda mínima. En la ciudad de Murindó Antioquia, oferente: municipio de Murindó. El subsidio fue desembolsado y pagado por parte del INURBE.”²

5. Con base en la información suministrada por la Subdirección de Subsidio de Vivienda la actora indagó sobre la postulación que efectuó en el año 1995 en el municipio de Murindó y encontró que:

a) En la escritura pública número 402 del 25 de agosto de 1995 otorgada ante el Notario Único del Círculo de Frontino se protocolizó la compraventa de un “bien baldío” entre: de una parte, Abraham Ledezma Hurtado como vendedor en su condición de Alcalde Municipal de Murindó y, de otra parte, Luz Stella Moreno Ramírez, quien actuó como agente oficiosa de la compradora Orlanda Palacios Córdoba. Asimismo se constituyó patrimonio de familia en favor de la compradora y su núcleo familiar.

b) La escritura pública número 724 otorgada el 19 de diciembre de 1996 ante el Notario Único del Círculo de Frontino, suscrita nuevamente por Abraham Ledezma Hurtado en su condición de Alcalde Municipal de Murindó, y Gastón Chaverra Lozano, como

¹ Folio 6, cuaderno 1.

² Folio 5, cuaderno 1.

agente oficioso de Orlanda Palacios Córdoba, aclaró y adicionó la escritura pública 402 de 1995 en los siguientes aspectos:

(i) El objeto del contrato de compraventa fue:

“el derecho pleno de dominio y la posesión real y material que actualmente tiene y ejerce sobre el bien inmueble, un lote de terreno con casa en el edificada situada en el área urbana del municipio de Murindó que mide 11 metros de frente por 20 metros de centro para una superficie de 220 mts², sin cédula catastral, cuyos linderos son los siguientes:# 3 al oriente con lote de Eladio Palacios; por el occidente con Jorge Eliecer Maturana; por el norte con propiedad de Piedad Palomeque y por el sur con una calle en proyecto del municipio #Inmueble identificado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Seccional de Frontino con la matrícula inmobiliaria número 011-0006042 ”³ .

(ii) La solución de vivienda se adquirió: *“con subsidio familiar de vivienda, la cual forma parte del plan de vivienda mínima denominado Murindó III Etapa presentado al INURBE por la Alcaldía Municipal de Murindó.”⁴*

(iii) El precio del inmueble objeto de compraventa fue de \$2'725.829.

(iv) Respecto a la forma de pago se precisó:

“(…) El comprador pagará así: a) la suma de TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CINCUENTA Y SIETE PESOS M.L. (357.057.00) con recursos propios que EL VENDEDOR declara recibidos a entera satisfacción, b) la suma de DOS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS M.L. (2.368.772) con el producto del SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA asignado por el INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA INURBE al hogar del cual forma parte el COMPRADOR otorgado mediante RESOLUCIÓN NÚMERO 589 del 31 de marzo de 1995 por un valor de TRESCIENTOS CINCUENTA UPACS A SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON 92/10 CVS y no por la suma de DOSCIENTOS MIL PESOS M.L. (\$200.000) como

³ Folio 8, cuaderno 1.

⁴ Folio 8, cuaderno 1.

*erróneamente se hizo figurar en la escritura pública del 25 de agosto de 1995 de la Notaría de Frontino.(...)*⁵

(v) También se autorizó al vendedor a reclamar el subsidio de vivienda en los siguientes términos: *“EL COMPRADOR autoriza expresamente a el VENDEDOR en su condición de suministrador de la solución de vivienda objeto de la presente venta para que sea entregado por la entidad fiduciaria SUFIBIC, el valor del subsidio previa la presentación de esta escritura debidamente registrada”*⁶

c) El 5 de septiembre de 1995, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino abrió el folio de matrícula inmobiliaria número 011-6042, en el que obra como titular del derecho de dominio Orlanda Palacios Córdoba por compraventa celebrada con el Municipio de Murindó y que da cuenta de una limitación al dominio por constitución de patrimonio de familia en favor de Daimir Robledo Palacios y Osman Robledo Palacios.

d) La Dirección de Sistemas de Información y Catastro del Departamento de Antioquia certificó la asignación y el número predial del inmueble, que corresponde al 054750100000600010013000000000.

6. De acuerdo con los elementos referidos previamente, que indican que Orlanda Palacios Córdoba fue beneficiaria de un subsidio de vivienda otorgado por el INURBE en el año 1995 y la aparente adquisición de un bien en su nombre, a través de “agente oficioso”, la accionante le solicitó al Municipio de Murindó que le hiciera entrega del inmueble sobre el que tendría derecho de dominio, de acuerdo con la información prevista en el folio inmobiliario 011-6042.

7. En atención al silencio del municipio frente a la solicitud que elevó, la actora formuló acción de tutela para obtener el amparo del derecho de petición.

B. Actuaciones en sede de tutela

El Juzgado Promiscuo Municipal de Murindó admitió la acción de tutela dirigida contra la Alcaldía de dicho municipio, dispuso su notificación y le corrió el traslado correspondiente para que se pronunciara sobre los hechos expuestos en la solicitud de amparo.

Alcaldía Municipal de Murindó

⁵ Folio 8, cuaderno 1.

⁶ Folio 8, cuaderno 1.

Wilfer Torres Quejada, alcalde encargado de Murindó, solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela debido a que el 15 de junio de 2016 remitió respuesta al correo electrónico de la accionante, en la que se pronunció sobre la solicitud que aquella elevó el 18 de abril del mismo año. La respuesta se emitió en los siguientes términos:

“(...) A la fecha no es posible acceder a lo solicitado toda vez que usted dejó transcurrir más de 20 años desde la fecha de adjudicación inicial, esto es, 25 de agosto de 1995, sin reclamar el inmueble. Es necesario recordar que los inmuebles se pierden por prescripción extintiva y en este caso ya han transcurrido más de 10 años que es el término que exige la ley (ley 791 de 2002) sobre posesión para la prescripción extraordinaria sin que ud. hiciera su reclamación.”⁷

C. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de única instancia

El 17 de junio de 2016, el Juzgado Promiscuo Municipal de Murindó denegó el amparo exigido por “*carencia de objeto*”. En el fallo de tutela, el juez destacó la respuesta emitida por la Alcaldía accionada frente a la petición elevada por la accionante que, en su concepto, satisfizo el núcleo del derecho previsto en el artículo 23 de la Carta Política.

D. Actuaciones en sede de revisión

El 30 de noviembre de 2016, la Magistrada sustanciadora profirió auto en el que vinculó al trámite al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; a la Procuraduría General de la Nación; al Fondo Nacional de Vivienda; al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; a la Superintendencia de Notariado y Registro; al Notario Único de Frontino, Antioquia; a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino, Antioquia y a la Alcaldía Municipal de El Jardín, Antioquia**, y decretó diversas pruebas, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para precisar los hechos del caso y definir las circunstancias que rodearon la concesión y entrega del subsidio de vivienda a la accionante.

Orlanda Palacios Córdoba

Tras la formulación de diversas preguntas en esta sede, la accionante remitió escrito en el que refirió las circunstancias relacionadas con el otorgamiento del subsidio para la adquisición de vivienda en el municipio de Murindó y sus condiciones económicas actuales.

Respecto al primer asunto indicó que en el año 1995 cuando trabajaba en el Hospital de Murindó se enteró de una convocatoria para el otorgamiento de

⁷ Folios 24-25, cuaderno 1.

subsidios de vivienda, razón por la que diligenció el formulario para la postulación ante la alcaldía, pero no recibió alguna comunicación en la que se le informara sobre el trámite ni la concesión del subsidio. Sólo hasta el mes de marzo del 2014 se enteró que fue beneficiaria de subsidio de vivienda en el municipio de Murindó, cuando le denegaron una solicitud que elevó para obtener un subsidio en el lugar en el que actualmente reside.

También señaló que se postuló para la obtención de un subsidio de vivienda en una convocatoria realizada en la Casa de la Cultura del municipio El Jardín, en la que diligenció el formulario de postulación y luego se le informó que fue seleccionada, razón por la que debía entregar la suma de \$5'000.000 como cuota inicial, que consignó el 31 de marzo de 2014.

En cuanto a sus condiciones sociales y económicas indicó que es auxiliar del área de la salud, enfermera en carrera administrativa desde el 16 de mayo de 1996 en el Hospital Gabriel Peláez Montoya del municipio El Jardín con una asignación mensual de \$1'733.726, tiene gastos mensuales que ascienden a \$1'378.000 y es propietaria de un inmueble ubicado en Quibdó.

Finalmente precisó que su pretensión es que *“borren de dicha escritura y no aparezca más como beneficiaria de un subsidio de vivienda que nunca recibí, para así poder hacer efectivo mi subsidio de vivienda en el municipio El Jardín en el cual reside (sic) desde hace 21 años.”*⁸

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicitó ser desvinculado del trámite, debido a que no ha intervenido en las actuaciones referidas por la accionante y, de acuerdo con sus competencias, no puede satisfacer las pretensiones de la acción de tutela.

Inicialmente destacó que en el único programa de vivienda en el que participa es el subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE), creado por la Ley 1537 de 2012 y reglamentado en el Decreto 1291 de 2012, a través del estudio técnico para la identificación de potenciales beneficiarios según lo establecido en los artículos 6 a 11 del decreto referido.

Precisó que el trámite para el otorgamiento del SFVE inicia con la información que le remite el Fondo Nacional de Vivienda sobre los proyectos seleccionados en el marco del programa de vivienda gratuita, que corresponde a la identificación del departamento y municipio en el que se desarrollan, y sus características. Por lo tanto, no tiene competencia para determinar la oferta de vivienda.

Con base en la información recibida, elabora el listado de potenciales beneficiarios con las bases de datos oficiales y los criterios de priorización

⁸ Folio 166, cuaderno 2.

establecidos en la ley para cada grupo poblacional, el cual remite a FONVIVIENDA para que adelante el proceso de convocatoria y postulación, y éste, a su vez, establezca el listado de hogares postulantes que cumplen con los requisitos.

Luego, el DPS con base en los listados remitidos por FONVIVIENDA selecciona a los hogares beneficiarios de acuerdo con los grupos poblacionales y criterios de priorización establecidos en la ley.

También precisó que el Fondo Nacional de Vivienda es la autoridad encargada de la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social, y de la asignación de los subsidios; describió la reglamentación para el otorgamiento de subsidios para población desplazada y destacó el papel de las cajas de compensación familiar.

Finalmente, precisó que revisado su sistema de gestión documental no encontró peticiones elevadas por la actora en el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2015 y el 6 de diciembre de 2016.

Superintendencia de Notariado y Registro

El Jefe de la oficina jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro señaló, de forma preliminar, que las oficinas de registro de instrumentos públicos son las encargadas de llevar el registro de la propiedad, el cual constituye un servicio público rogado, que procede a petición de la parte interesada, del notario o por orden de autoridad judicial o administrativa.

Frente a las preguntas elevadas en esta sede precisó que, de acuerdo con la información brindada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino, en el año 1995 se abrieron los folios de matrícula inmobiliaria 011-6003 a 011-6046 con base en escrituras otorgadas por el municipio de Murindó según lo previsto en la Ley 137 de 1959, y que el folio 011-6042 se abrió con la solicitud de registro de la escritura núm. 402 del 25 de agosto de 1995 a través de la cual el municipio de Murindó le vendió un lote como baldío a la señora Orlanda Palacios Córdoba según la Ley 137 de 1959, el Decreto 1943 de 1960 y la Ley 28 de 1976.

También señaló que el señor Jairo Nilse Uribe, ante quien se otorgó la escritura pública referida, primero fue nombrado Notario Único de Frontino mediante Decreto 137 del 7 de febrero de 1985, luego a través del Decreto 1597 de 15 de junio de 1990 y se aceptó su renuncia con el Decreto 2148 del 13 de agosto de 1997.

Finalmente indicó que en el año 1995 la apertura de folios inmobiliarios se regía por el Decreto-Ley 1250 de 1970 y precisó que cuando se advierten irregularidades en la apertura de matrículas, la oficina de registro debe iniciar la actuación administrativa dirigida a que el folio refleje la real situación jurídica del inmueble y si se detectan falsedades en los documentos sometidos

a registro se formula la denuncia penal y se informa a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Notariado y Registro para que adelante la investigación sobre la actuación del registrador o del notario.

Fondo Nacional de Vivienda

El Fondo Nacional de Vivienda solicitó que se declare improcedente la acción por carencia actual de objeto y destacó que de sus actuaciones no se deriva la afectación de los derechos de la accionante.

En particular, la entidad señaló que es una de las ejecutoras de la política de vivienda de interés social y que en las competencias que le fueron asignadas no está prevista la asignación de turnos y fechas ciertas para la concesión de subsidios.

Respecto a la situación de la accionante indicó que no existen registros de su postulación en las convocatorias para personas en situación de desplazamiento realizadas en los años 2004 y 2007, ni en el proceso de promoción y oferta adelantado según la Resolución 1024 de 2011. También precisó que actualmente no hay programas de vivienda gratuita en los municipios de Murindó y El Jardín, y que le corresponde a los entes territoriales presentar los proyectos ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en aras de que se designe el presupuesto para la realización de los programas.

El Fondo destacó que desde el año 2012 el Gobierno implementó una nueva política pública que busca otorgar subsidios familiares de vivienda en especie, la cual se concretó en la Ley 1537 de 2012, que propende por el trabajo conjunto del sector privado y público para que se cumplan las metas en materia de vivienda de interés social prioritario, dirigidos a grupos poblacionales específicos.

Luego de referir el procedimiento para la asignación de subsidios familiares de vivienda destacó que no le corresponde la selección de los hogares beneficiarios, pues ésta debe ser realizada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de acuerdo con los porcentajes de composición poblacional del proyecto y los criterios de priorización. En consecuencia, las convocatorias que realiza buscan la postulación de los hogares señalados por el DPS como potenciales beneficiarios.

Por último, señaló que de las circunstancias descritas por la actora no se advierte la vulneración de derechos fundamentales, razón por la que debe denegarse el amparo solicitado.

Dirección Seccional de Fiscalías de Antioquía, Dirección Seccional de Fiscalías de Medellín, Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, Unidad Seccional de Fiscalías de Apartadó

En atención a las preguntas elevadas en esta sede, dirigidas a obtener información sobre posibles irregularidades en la entrega de subsidios por parte del INURBE para la financiación de viviendas en el municipio de Murindó, en el periodo comprendido entre los años 1992-1996, las autoridades en comento precisaron que en sus bases de datos no obran registros de investigaciones sobre esas circunstancias.

Municipio El Jardín, Antioquia

El Alcalde del municipio El Jardín indicó que en sus archivos no reposa información sobre solicitudes de la accionante, dirigidas a obtener subsidios de vivienda. También señaló que el único proyecto que se ha llevado a cabo en el municipio es la Urbanización Sesquicentenario, realizado a través de la Corporación Puente Solidario y que, de acuerdo con los listados suministrados por la entidad ejecutora, la señora Orlanda Palacios Córdoba no se postuló a dicho proyecto.

Finalmente precisó que en la vigencia 2016 el municipio no cuenta con programas de subsidio de vivienda para sus habitantes y que la actora tampoco ha elevado solicitudes para ser incluida en proyectos de vivienda.

Notario Único del Círculo de Frontino

El señor Carlos Alberto Ceballos Vanegas indicó que es Notario Único de Frontino desde el 27 de abril de 2012 y, por ende, no puede pronunciarse sobre las circunstancias referidas por la actora en la solicitud de amparo, relacionadas con las escrituras públicas 402 del 25 de agosto de 1995 y 724 del 19 de diciembre de 1996, cuya copia adjuntó.

En cuanto al trámite de otorgamiento de escrituras públicas destacó que consta de 4 etapas: recepción, declaración, extensión y autorización, y precisó que *“respecto a la aclaración de una escritura pública, no es permitido que un agente oficioso tramite la aclaración de ella, excepto que tenga las facultades autorizadas en poder por escrito y debidamente autenticado.”*⁹

Registraduría Seccional de Frontino

La Registradora Seccional de Frontino adujo que de las pretensiones de la acción de tutela no se advierte alguna denuncia o solicitud relacionada con sus competencias y actuaciones, y destacó que la actora no ha elevado peticiones ante sus dependencias.

Frente a los hechos que motivaron la petición elevada por Orlanda Palacios Córdoba ante la Alcaldía Municipal de Murindó señaló que la acción de tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, pues la accionante no controvertió el acto administrativo expedido por el Concejo Municipal de Murindó por medio

⁹ Folio 132, cuaderno 2.

del cual se adjudicaron las viviendas del programa “*Murindó Tercera Etapa*”, ni los demás actos expedidos con posterioridad. Asimismo hizo énfasis en la omisión de la peticionaria, pues no cuestionó la idoneidad de los mecanismos a su alcance para la protección de sus derechos.

Respecto a las circunstancias que rodearon la apertura del folio inmobiliario 011-6042 precisó que:

- (i) En el año 1995 se abrieron 44 folios de matrícula inmobiliaria relacionados con el proyecto de vivienda “*Murindó Tercera Etapa*”, de los cuales 36 tuvieron como soporte escrituras firmadas directamente por los compradores y 8 se suscribieron a través de agente oficioso, entre las que se encuentran las que soportan el folio 011-6042.
- (ii) Las escrituras públicas registraron compraventas celebradas en cumplimiento de la Resolución 115 del 25 de agosto de 1995 expedida por la Alcaldía Municipal de Murindó, con base en la autorización otorgada en el Acuerdo 011 de 19 de agosto de 1995 del Concejo Municipal, para que el Alcalde, de acuerdo con lo establecido en la Ley 137 de 1959, adelantara el proceso de reubicación de habitantes de Murindó y se vendieran lotes baldíos en el área urbana del municipio a los beneficiarios, bajo los señalamientos fijados por la administración municipal.
- (iii) 30 de las 44 escrituras públicas se aclararon por el Alcalde Abraham Ledezma Hurtado y Gastón Chaverra Lozano, quien actuó como agente oficioso en 29 de las 30 escrituras públicas correspondientes.
- (iv) En la aclaración de la escritura pública con base en la que se abrió el folio 011-6042, se precisó que el inmueble corresponde a una solución de vivienda de interés social, obtenida con subsidio familiar, la cual forma parte del plan de vivienda mínima “*Murindó III Etapa*” presentado al INURBE por la Alcaldía Municipal de Murindó; se constituyó patrimonio de familia y el agente oficioso declaró que recibió a satisfacción el inmueble con los servicios públicos domiciliarios disponibles.

También señaló que el folio 011-6042 se abrió el 5 de septiembre de 1995, con base en la escritura 402 del 25 de agosto de 1995, en la que se protocolizó la compraventa celebrada entre el municipio de Murindó y Orlanda Palacios Córdoba, representada por Luz Stella Moreno Ramírez como agente oficiosa, de un terreno baldío situado en el área urbana del municipio, que “*no presenta ningún impedimento para su registro en dicha época, de igual manera en el registro se describe que la compraventa corresponde a la determinada en la Ley 137 del 59, así se determinó en el formato de calificación emitido al*

momento del registro y del mismo modo se transcribió al folio cartulina y luego al SIR (sistema actual de registro) (...)”¹⁰

En cuanto a la ausencia de antecedentes registrales señaló que en el caso de lotes baldíos urbanos para el año 1995 el título de propiedad del municipio se derivaba de la Ley 137 de 1959, el cual no era objeto de registro y, por ende, carecían de antecedente. Sin embargo, la Ley 28 de 1974 precisa que el alcalde es el representante legal del municipio y en esa condición tiene facultades para otorgar escrituras públicas en las que se protocolice la transferencia de inmuebles, siempre que cuente con la autorización correspondiente por parte del Concejo Municipal.

Finalmente, se pronunció sobre la agencia oficiosa que, adujo, es considerada un cuasicontrato a través del cual se administran, sin mandato, los bienes de una persona, el agente se obliga para con ésta y, además, la obliga en ciertos casos; destacó que las obligaciones del agente oficioso están contempladas en el artículo 2305 del Código Civil y que a través de esta figura se pueden efectuar negocios dispositivos de inmuebles, protocolizados en escrituras públicas que deben ratificarse por el titular del derecho de dominio. En consecuencia, el registrador de instrumentos públicos registra la escritura que ratifica.

En el análisis de esa regulación en este caso, indicó que como consecuencia de la escritura 402 del 25 de agosto de 1995 se registró a Orlanda Palacios Córdoba como titular del derecho de dominio, ya que el municipio le adjudicó el bien y ante su ausencia fue representada por agente oficiosa, y respecto a la escritura aclaratoria señaló que en la comprensión actual del artículo 102 del Decreto Ley 960 de 1970 la corrección debe efectuarse por los mismos otorgantes del instrumento que se aclara. Sin embargo, como la escritura inicial referida se otorgó por un agente oficioso en representación de la compradora es posible que el calificador de la época considerara que no había impedimento para que un agente actuara en representación del titular y por ello registró los actos.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

La entidad vinculada indicó que mediante comunicación del 15 de enero de 2017 le informó a la accionante que fue beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda otorgado por el INURBE a través de la Resolución 589 del 31 de marzo de 1995, el cual se desembolsó y pagó, y remitió los soportes que acreditan esas circunstancias, particularmente: (i) la Resolución 589 de 1995 “*por la cual se asignan por procedimiento excepcional mil setecientos setenta y seis (1.776) subsidios familiares de vivienda de interés social*”; (ii) la autorización de pago del 50% de anticipo del subsidio familiar de vivienda al hogar de Orlanda Palacios Córdoba, y (iii) el formulario de inscripción para

¹⁰ Folio 147, cuaderno 2.

postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda suscrito por Orlanda Palacios Córdoba.

En efecto, la entidad aportó la respuesta referida, en la que precisó que las actuaciones que estuvieron a cargo del INURBE EN LIQUIDACIÓN y PAR INURBE EN LIQUIDACIÓN son de su competencia.

En ejercicio de esa atribución señaló que el INURBE era la entidad ejecutora de la política gubernamental de vivienda de interés social de acuerdo con lo previsto en la Ley 3ª de 1991 y otorgaba los subsidios a los hogares beneficiarios, que correspondían a los núcleos familiares que solicitaban, concursaban y obtenían la calificación exigida para el efecto.

Por su parte, el **oferente**, podía ser una persona natural o jurídica, pública o privada, y suministraba, financiaba o construía la solución de vivienda de interés social, que se declaraba elegible por el INURBE y actuaba como mandatario del hogar beneficiario para solicitar el desembolso del subsidio.

En cuanto a las relaciones derivadas del trámite de asignación de vivienda, la entidad indicó que entre el oferente y el hogar beneficiario existe una relación civil de carácter contractual como consecuencia de un contrato de compraventa, promesa de compraventa u obra, y en todos los casos del contrato de mandato sin representación. También destacó que entre el hogar beneficiario y el INURBE existía una relación de carácter legal y no contractual, reglamentada por la Ley 3ª de 1991.

Luego de efectuar esas precisiones, el Ministerio destacó que la actora no puede ser beneficiaria de subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con el artículo 2.1.1.1.3.3.1.2. del Decreto 1077 de 2015, que proscribe la postulación de quienes hayan sido beneficiarios de ese tipo de subsidios previamente.

Inspección Judicial realizada en el inmueble ubicado en la calle 4 # 13-39 de Murindó

En cumplimiento de la comisión ordenada en auto de 30 de noviembre de 2016, reasignada el 13 de enero de 2017, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Apartadó inspeccionó el inmueble ubicado en la calle 4 núm. 13-39 de Murindó, identificado con matrícula inmobiliaria 011-06042 y cédula catastral 47501006001000130000000000. ¹¹

¹¹En atención a la solicitud elevada, en auto de 3 de febrero de 2017, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, en aras de que se adelantaran las gestiones que aseguraran la práctica de la inspección judicial comisionada, se recibieron los oficios OAI017-141, TSA-O-0014, OAI017-142 remitidos por la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial; el oficio 38 suscrito por el Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el oficio TSA-9-0012 de la Presidenta del Tribunal Superior de Antioquia en los que refieren las actuaciones emprendidas, dirigidas a lograr la práctica de la comisión.

En primer lugar, el juez constató la existencia material del predio y precisó que sobre el mismo está construida una casa, habitada por 3 personas, Herminio Cuesta Caicedo, de 50 años, Revalides Mena Ayala de 38 años y Yirlean Herminio Cuesta Palomeque de 20 años¹².

El señor Herminio Cuesta Caicedo indicó que desde hace 22 años inició la posesión sobre el predio y que entonces se trataba de un “*lote vacío*”, razón por la que construyó la vivienda que ahora habita. También precisó que conoce a la señora Orlanda Palacios porque trabajó como enfermera en Murindó, y que sabe que está registrada en la Oficina de Catastro como propietaria del inmueble.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1.- La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problemas jurídicos

2.- Orlanda Palacios Córdoba formuló acción de tutela en contra del Municipio de Murindó con el propósito de que se le ordenara al Alcalde contestar la petición que elevó el 18 de abril de 2016, en la que solicitó la entrega de la vivienda del programa de interés social “*Murindó Tercera Etapa*”, al que se postuló en el año 1995.

Como fundamento de la solicitud, la actora describió las circunstancias en las que se produjo dicha postulación, destacó que desde el 18 de abril de 1995 fue trasladada al municipio El Jardín, donde vive actualmente, y que no recibió información sobre el otorgamiento del subsidio de vivienda. Sin embargo, como consecuencia de una petición reciente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le informó que mediante Resolución 589 de 31 de marzo de 1995 el INURBE le otorgó un subsidio de vivienda por el monto de \$2'368.772.

En atención a esa respuesta, emprendió las averiguaciones correspondientes y advirtió que es propietaria del inmueble identificado con el folio inmobiliario 011-6042, ubicado en Murindó, el cual fue adquirido a través de compraventa celebrada por agente oficioso que la representó como compradora y el alcalde

¹² “(...) casa de habitación construida en madera (en tabla), piso en tabla, techo de zinc, cielorraso en tabla, se ingresa por una puerta en madera, ventana en madera, consta de cuatro habitaciones, una de ellas independiente a la cual se accede por una puerta en madera que da a la entrada principal destinada a guardar herramientas de carpintería, sala comedor, un baño construido en material, además, en la parte de atrás de la vivienda existe una cocina donde se encuentra un fogón de leña, tiene patio con huerta donde se encuentra un pequeño galpón (cuatro gallinas)”. Folio 220, cuaderno 2.

de dicho municipio, quien actuó como vendedor del bien.

3.- Tras la formulación de la acción de tutela, en el trámite adelantado por el juez de primera instancia, la autoridad accionada emitió la respuesta extrañada, en la que no accedió a la entrega del inmueble con fundamento en el tiempo transcurrido desde la “*adjudicación inicial*” y el término de prescripción extintiva establecido en la Ley 791 de 2002.

4.- Luego, en sede de revisión, la accionante solicitó que se corrigiera la información relacionada con la supuesta adquisición del inmueble ubicado en Murindó, pues, aduce, no recibió el subsidio ni el bien, y el registro de esos datos le impide acceder a un nuevo subsidio de vivienda. En particular, la actora indicó que: “(...) *mi mayor deseo es que borren dicha escritura y no aparezca más como beneficiaria de un subsidio de vivienda que nunca recibí, para así poder hacer efectivo realmente mi subsidio de vivienda en el Municipio de Jardín en el cual reside (sic) desde hace 21 años*”¹³.

5.- De las circunstancias descritas previamente, se advierte que en la acción de tutela la actora invocó la protección del derecho previsto en el artículo 23 Superior. Sin embargo, la petición que motivó la solicitud de amparo y las demás actuaciones adelantadas en el trámite constitucional involucran otros derechos, principalmente el derecho a la vivienda digna.

En efecto, la petición inicial formulada por Orlanda Palacios Córdoba, que buscaba obtener materialmente el inmueble que se le adjudicó en el año 1995 y la solicitud que elevó en esta sede, que pretende la eliminación de la información sobre dicha adjudicación para recibir un nuevo subsidio, evidencian que la pretensión principal de la accionante es acceder a una vivienda.

En atención a esa aspiración principal de la acción y con base en las facultades *extra* y *ultra petita* de los jueces de tutela, que le permiten analizar situaciones que no fueron alegadas y conceder el amparo de derechos cuya protección no se invocó¹⁴, la Sala adelantará el análisis del asunto considerando, de forma particular, el derecho a la vivienda digna de la accionante, así como los demás derechos involucrados, el de petición que motivó la acción y al *habeas data*, cuya protección se solicitó en esta sede.

6.- Con fundamento en lo expuesto le corresponde a la Sala determinar si se configuró una violación del **derecho a la vivienda digna** de Orlanda Palacios Córdoba como consecuencia de (i) la respuesta de la Alcaldía Municipal de

¹³ Folio 166, cuaderno 2.

¹⁴ “En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser *extra* y *ultra petita* en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición *sui generis* de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.” Sentencia SU-195 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Murindó sobre la imposibilidad de entregarle el inmueble identificado con folio 011-6042 que se le adjudicó y sobre el cual tendría derecho de dominio y, (ii) el registro de la información relacionada con la adquisición del referido bien en las bases de datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Notaría Única del Círculo de Frontino y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino, que le impediría acceder a un nuevo subsidio de vivienda. Asimismo, la Sala deberá determinar si, como consecuencia de la primera actuación, se generó una afectación del **derecho de petición** y si de las actuaciones relacionadas con el registro de información se deriva la eventual vulneración del **derecho al *habeas data***.

Para resolver los problemas jurídicos referidos, se abordarán los siguientes temas: (i) la acción de tutela y los requisitos generales de procedencia; (ii) el derecho a la vivienda digna y los subsidios como mecanismos válidos para su realización; (iii) el derecho de petición; y (iv) el derecho al *habeas data* y la solicitud de aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato como requisito de procedencia de la acción de tutela.

Procedencia de la acción de tutela

7.- En el análisis que le corresponde adelantar al juez para determinar la procedencia de la acción de tutela debe establecer la concurrencia de los requisitos generales, establecidos en el artículo 86 de la Carta Política, según el cual: “[t]oda 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”. Este precepto determina la legitimación en la causa y la necesidad de que se formule la acción dentro de un plazo razonable, contado desde el momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de tal manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

Reglas sobre el requisito de inmediatez. Reiteración de jurisprudencia

8.- Esta Corporación ha resaltado que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad¹⁵. Sin embargo la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador.

Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción constitucional, que pretende conjurar situaciones urgentes que requieren de la actuación rápida de los jueces. Por ende, cuando el mecanismo se utiliza mucho tiempo después de la acción u omisión que se alega como violatoria de derechos, se desvirtúa su

¹⁵ Sentencia SU-961 de 1999; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

carácter apremiante.

Asimismo, este requisito de procedencia tiene por objeto respetar o mantener la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido controvertidos durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presume la legalidad de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

9.- En atención a esas consideraciones, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde al juez establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

En efecto, bajo ciertas circunstancias y situaciones de excepcionalidad, el juez constitucional puede concluir que una acción de tutela interpuesta después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental, resulta procedente. La jurisprudencia ha identificado tres eventos en los que esto sucede:

“(i) [Ante] La existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo¹⁶, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras.

(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual. Lo que adquiere sentido si se recuerda que la finalidad de la exigencia de la inmediatez no es imponer un término de prescripción o caducidad a la acción de tutela sino asegurarse de que se trate de una amenaza o violación de derechos fundamentales que requiera, en realidad, una protección inmediata.

(iii) Cuando la carga de la interposición de la acción de tutela en un plazo razonable resulta desproporcionada dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, lo que constituye un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que ‘el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan’.”¹⁷

En síntesis, la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el presupuesto de inmediatez: (i) tiene fundamento en la finalidad de la acción, la cual supone

¹⁶ Sentencias T-1009 de 2006 y T-299 de 2009.

¹⁷ Sentencia T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental¹⁸; (ii) persigue la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros; e (iii) implica que la tutela se haya interpuesto dentro de un plazo razonable, el cual dependerá de las circunstancias particulares de cada caso.

Reglas sobre el requisito de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia

10.- Según el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esa previsión corresponde al requisito de subsidiariedad que descarta la utilización de la tutela como vía preferente para el restablecimiento de los derechos.

Sobre el carácter subsidiario de la acción, la Corte ha señalado que “*permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos*”¹⁹. Es ese reconocimiento el que obliga a los asociados a incoar los recursos ordinarios con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos y que impide el uso indebido de la acción como vía preferente o instancia adicional de protección.

11.- En consecuencia, en el análisis de la viabilidad de la solicitud de amparo, corresponde al juez constitucional determinar el cumplimiento de ese requisito, frente al cual se previeron dos excepciones, en las que la existencia de otros mecanismos no frustra el ejercicio de la tutela. La primera, establecida en el mismo precepto de la Carta Política, permite acudir a la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y de otro lado, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, cuando se advierta que las vías ordinarias al alcance del afectado resultan ineficaces para la protección del derecho.

12.- En cuanto a la primera hipótesis, relacionada con el perjuicio irremediable, la protección es temporal y exige que el accionante dé cuenta de: (i) una afectación *inminente* del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la *urgencia* de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la *gravedad* del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter *impostergable* de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo²⁰.

13.- Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la

¹⁸ Sentencia T-246 de 2015; M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 580 de 26 de julio de 2006. M. P. Manuel José Cepeda.

²⁰ Sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-789 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

cuestión en una dimensión constitucional o tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales afectados.

14.- En síntesis, el carácter subsidiario de la tutela supedita su procedencia a la ausencia de recursos ordinarios al alcance del afectado para lograr la protección de los derechos involucrados. Sin embargo, a pesar de la existencia de otros mecanismos, la acción resulta procedente cuando sea inminente la configuración de un perjuicio irremediable o los recursos al alcance del afectado no resulten idóneos para la protección de los derechos fundamentales.

El derecho a la vivienda digna y los subsidios como mecanismos válidos para su realización

15.- El artículo 51 de la Constitución Política²¹ determina que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas, y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un **derecho fundamental autónomo**, en razón a que (i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder, es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia.²²

Por otra parte, la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la tutela, está condicionada a la posibilidad de que éste se traduzca en un derecho subjetivo. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis, a saber: **primero**, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; **segundo**, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y **tercero**, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de

²¹ Artículo 51. “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.*”

²² Sentencia T-986A de 2012; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.²³

En síntesis, la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autónomo y que la tutela es procedente para obtener su protección, siempre que sea posible traducirlo en un derecho subjetivo.

16.- El alcance del derecho a la vivienda digna ha sido fijado por esta Corporación²⁴, en concordancia con la Observación General No. 4, en la cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁵ desarrolló el contenido del derecho a la *vivienda adecuada*, previsto en el artículo 11²⁶ del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁷.

En la Observación General núm. 4 se identifican siete elementos que delimitan el concepto de “vivienda adecuada”: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar; y (vii) adecuación cultural. Para el caso objeto de análisis, es pertinente hacer referencia a dos de estos aspectos.

El elemento de *gastos soportables*, está relacionado con la proporcionalidad entre los niveles de ingresos y los gastos de vivienda así como con la posibilidad misma de acceder a una vivienda. En consecuencia, la satisfacción de este elemento demanda la creación de subsidios para quienes no pueden costear una vivienda, y formas y niveles de financiación.²⁸

Además, por tratarse de un derecho del que son titulares todas las personas, la vivienda debe ser *asequible*. En efecto, es deber del Estado conceder un

²³ Ver sentencia T-585 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-936 de 2003, C-444 de 2009, T-199 de 2010 y T-530 de 2011; entre otras.

²⁵ La función interpretativa de este órgano es ejercida a través de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sí forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artículo 93, inciso 2, de la Constitución Política.

²⁶ El numeral primero del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes “(...) reconocen el derecho de toda persona 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Subrayado fuera del texto).

²⁷ Este instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforma el ordenamiento interno, en concordancia con el artículo 93 de la Constitución Política.

²⁸ La Observación General No. 4 del Comité DESC se refiere al contenido de gastos soportables en los siguientes términos: “Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.”

acceso pleno y sostenible a los recursos que le permita a las personas en situación de desventaja acceder a una vivienda.²⁹

17.- En el marco de la actuación del Estado dirigida a garantizar el derecho a la vivienda, se han admitido los subsidios, en sus diversas modalidades, como instrumentos válidos para alcanzar, de forma progresiva, esa prerrogativa. El acceso a dichos instrumentos ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la jurisprudencia constitucional, en los que se han establecido diversas obligaciones en el marco de los procesos de asignación de subsidios.

La **sentencia T-311 de 2016**³⁰ analizó los casos acumulados de hogares beneficiarios de subsidios de vivienda, que no fueron desembolsados por FONVIVIENDA como consecuencia de su “*vencimiento*” derivado del incumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad territorial, en el marco de un proyecto de vivienda de interés social. En atención a esas circunstancias, la Sala Sexta de Revisión estableció la vulneración del derecho a la vivienda digna de los actores, en varios de sus componentes, debido a que se les trasladaron las cargas económicas y temporales de las fallas administrativas del proceso.

En uno de los casos revisados en la **sentencia T-642 de 2015**³¹ se estudiaron las actuaciones adelantadas por las autoridades administrativas dirigidas a otorgar el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie³² a una madre cabeza de familia, víctima de desplazamiento forzado y con graves problemas de salud. En esa oportunidad, la Sala Tercera de Revisión destacó el deber que tienen las autoridades de dar a conocer a la población beneficiaria las decisiones adoptadas en el trámite de asignación de los subsidios, el cual incluye suministrar información suficiente a través de medios que aseguren la efectividad en la comunicación.

La **sentencia T-194 de 2015**³³ examinó la acción de tutela formulada por una persona de la tercera edad, que padecía diversas afecciones de salud, en contra de una caja promotora de vivienda porque no le ofreció una solución habitacional definitiva. El fallo reconoció que, aunque el actor no cumplía los requisitos para acceder al subsidio que perseguía, la entidad accionada vulneró

²⁹ La Observación General No. 4 del Comité DESC se refiere al contenido de asequibilidad en los siguientes términos: “e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. 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 como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.” (Negrillas fuera del texto)

³⁰ MP Jorge Iván Palacio Palacio.

³¹ MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³² Regulado en el Decreto 1921 de 2012.

³³ MP María Victoria Calle Correa.

su derecho a la vivienda digna porque no le informó sobre las alternativas disponibles con las que podía suplir su demanda de vivienda propia.

18.- En síntesis, los subsidios se han reconocido como instrumentos válidos para asegurar el derecho a la vivienda. En armonía con ese reconocimiento, la Corte ha analizado la garantía del derecho, en el marco de los procesos de asignación de subsidios y ha establecido diversas obligaciones para las entidades involucradas, que incluyen, entre otras, el otorgamiento de información suficiente, la prohibición de trasladar las cargas de las fallas administrativas del proceso a los beneficiarios y el respeto por el derecho al debido proceso de los postulantes.

El derecho fundamental de petición

19.- De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.³⁴

20. Asimismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial³⁵: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible³⁶; (iii) la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iv) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido³⁷.

³⁴ Sentencias T-012 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-419 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez; T-172 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-306 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-335 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía; T-571 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz; T-279 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

³⁵ Sentencias T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

³⁶ Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

³⁷ Sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

Respecto del último punto, la Corte ha sido enfática en señalar que la satisfacción de este derecho no sólo se materializa mediante una respuesta clara, precisa y de fondo dentro del término previsto en la ley:

“Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.

De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.”³⁸

Por lo anterior, es dable afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el derecho de petición se concreta con la respuesta clara, congruente, concisa y de fondo a lo solicitado, y cuando además se cumple con la obligación de notificar al peticionario sobre la contestación emitida por la entidad.

El derecho al *habeas data* y la solicitud de aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato como requisito de procedencia de la acción de tutela

21.- El artículo 15 Superior establece los derechos de las personas a la intimidad personal, al buen nombre, y a conocer, actualizar y rectificar la información que se haya recogido sobre ellas en los diferentes bancos de datos y en los archivos de entidades públicas y privadas. Asimismo, señala la obligación que tiene el Estado de hacer respetar dichos derechos.

De conformidad con el artículo 152 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República regular los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección a través de la expedición de leyes estatutarias. No obstante, ante el vacío generado por la falta de regulación para el ejercicio de este derecho fundamental, la Corte Constitucional se ocupó de caracterizarlo y determinar su alcance mediante sentencias de revisión de tutela.

22.- En efecto, a través de diversos pronunciamientos la Corte se pronunció sobre el derecho al *habeas data*. Inicialmente consideró que se encontraba

³⁸ Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-615 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-178 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-149 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

directamente relacionado con la eficacia del derecho a la intimidad³⁹; luego lo identificó como un derecho autónomo derivado del artículo 15 Superior, estableció sus características⁴⁰ y exhortó al Legislador para que lo regulara ante el incremento de los riesgos del poder informático⁴¹.

23.- En cumplimiento del deber de regular el derecho fundamental al *habeas data* a cargo del Congreso, se expidió la **Ley Estatuaría 1266 de 2008** “[p]or la cual se dictan las disposiciones generales del *habeas data* y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

La normativa mencionada reiteró los principios fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Específicamente la ley estableció que las actividades de recolección, procesamiento y circulación de datos personales contenidos en bases de datos de carácter financiero, deben regirse por los principios de veracidad, temporalidad, integridad, seguridad, confidencialidad, circulación restringida y finalidad.

La Ley 1266 de 2008 constituye una regulación parcial del derecho referido porque se circunscribe al dato financiero. En la **sentencia C-1011 de 2008**⁴² la Corte efectuó el análisis de constitucionalidad previo del proyecto de ley y determinó que esta norma tiene un carácter sectorial, dirigido a la regulación de la administración de datos personales de contenido comercial, financiero y crediticio.

De otro lado, de conformidad con la providencia señalada el derecho al *habeas data* no solo se materializa en la existencia de los principios fijados por la jurisprudencia, sino que conlleva además la facultad del titular de datos personales, de exigir de las administradoras “(...) *el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, de conformidad con los principios que regulan el proceso de administración de datos personales. (...) El ámbito de acción del derecho al habeas data es el proceso de administración de bases de datos personales, tanto de carácter público como privado.*”

24.- Posteriormente, se expidió la **Ley Estatuaría 1581 de 2012**, “*por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*”, cuya constitucionalidad se estudió por esta Corte en la **sentencia C-748 de 2011**⁴³. Se trata de una ley general que establece los principios a los que está sujeto cualquier tipo de tratamiento de datos en Colombia.

³⁹Sentencia T-414 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴⁰ Sentencia SU-082 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía; T-527 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz;

⁴¹ Sentencia T-729 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴² M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Al igual que la Ley 1266 de 2008, la ley estatutaria de *habeas data* de 2012 hace un ejercicio de compilación de los criterios y principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional. El artículo 4º de la normativa en comento establece 8 principios para el tratamiento de datos personales, legalidad, finalidad, libertad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida, seguridad y confidencialidad; determina categorías especiales de datos; refiere los derechos de los titulares de la información; fija las condiciones para el tratamiento de los datos y los deberes de los responsables de esa actividad; establece los mecanismos de vigilancia y sanción, y regula los procedimientos de consulta de información, los reclamos dirigidos a obtener corrección, actualización o supresión de la información y los procedimientos sancionatorios en contra de los responsables o encargados de su tratamiento.

25.- Finalmente hay que destacar las herramientas previstas en la Ley 1266 de 2008 a través de las cuales los titulares de la información pueden efectuar consultas o reclamaciones por los datos que reposan en las bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y proveniente de terceros países⁴⁴, así como el artículo 15 de la Ley 1581 de 2012, según el

⁴⁴ "Artículo 16. *Peticiones, Consultas y Reclamos.*

(...)

II. Trámite de reclamos. Los titulares de la información o sus causahabientes que consideren que la información contenida en su registro individual en un banco de datos debe ser objeto de corrección o actualización podrán presentar un reclamo ante el operador, el cual será tramitado bajo las siguientes reglas:

1. La petición o reclamo se formulará mediante escrito dirigido al operador del banco de datos, con la identificación del titular, la descripción de los hechos que dan lugar al reclamo, la dirección, y si fuere el caso, acompañando los documentos de soporte que se quieran hacer valer. En caso de que el escrito resulte incompleto, se deberá oficiar al interesado para que subsane las fallas. Transcurrido un mes desde la fecha del requerimiento, sin que el solicitante presente la información requerida, se entenderá que ha desistido de la reclamación o petición.

2. Una vez recibido la petición o reclamo completo el operador incluirá en el registro individual en un término no mayor a dos (2) días hábiles una leyenda que diga "reclamo en trámite" y la naturaleza del mismo. Dicha información deberá mantenerse hasta que el reclamo sea decidido y deberá incluirse en la información que se suministra a los usuarios.

3. El término máximo para atender la petición o reclamo será de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible atender la petición dentro de dicho término, se informará al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando la fecha en que se atenderá su petición, la cual en ningún caso podrá superar los ocho (8) días hábiles siguientes al vencimiento del primer término.

4. En los casos en que exista una fuente de información independiente del operador, este último deberá dar traslado del reclamo a la fuente en un término máximo de dos (2) días hábiles, la cual deberá resolver e informar la respuesta al operador en un plazo máximo de diez (10) días hábiles. En todo caso, la respuesta deberá darse al titular por el operador en el término máximo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la reclamación, prorrogables por ocho (8) días hábiles más, según lo indicado en el numeral anterior. Si el reclamo es presentado ante la fuente, esta procederá a resolver directamente el reclamo, pero deberá informar al operador sobre la recepción del reclamo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su recibo, de forma que se pueda dar cumplimiento a la obligación de incluir la leyenda que diga "reclamo en trámite" y la naturaleza del mismo dentro del registro individual, lo cual deberá hacer el operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a haber recibido la información de la fuente.

5. Para dar respuesta a la petición o reclamo, el operador o la fuente, según sea el caso, deberá realizar una verificación completa de las observaciones o planteamientos del titular, asegurándose de revisar toda la información pertinente para poder dar una respuesta completa al titular.

*6. Sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental del *habeas 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. La demanda deberá ser interpuesta contra la fuente de la información la cual, una vez notificada de la misma, procederá a informar al operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, de forma que se pueda dar cumplimiento a la obligación de incluir la leyenda que diga*

cual el titular que considere que la información contenida en una base de datos debe ser objeto de corrección, actualización o supresión puede presentar un reclamo ante el responsable o encargado del tratamiento de la información⁴⁵.

En atención al carácter subsidiario de la tutela; a la previsión del numeral 6° del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que refiere la solicitud de actualización y rectificación de la información en concordancia con el artículo 15 Superior; y a los mecanismos específicos de actualización, supresión y corrección de datos registrados en bases de datos previstos en la Ley 1266 de 2008 y en la Ley 1581 de 2012, la jurisprudencia constitucional ha establecido como presupuesto general para el ejercicio de la acción de tutela **que el afectado haya solicitado la aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato o de la información que considera errónea, previo a la interposición del mecanismo de amparo constitucional.**

En efecto, en el análisis de la procedencia general de las acciones de tutela formuladas para obtener la protección del derecho al *habeas data*, las Salas de Revisión verifican el agotamiento del recurso principal al alcance del afectado, que corresponde a la solicitud de rectificación, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas respecto al presupuesto de subsidiariedad.⁴⁶

El caso concreto

26.- Como se expuso en la presentación de los problemas jurídicos, en la acción de tutela Orlanda Palacios Córdoba invocó únicamente la protección del derecho previsto en el artículo 23 Superior, en aras de que la Alcaldía

"información en discusión judicial" y la naturaleza de la misma dentro del registro individual, lo cual deberá hacer el operador dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a haber recibido la información de la fuente y por todo el tiempo que tome obtener un fallo en firme. Igual procedimiento deberá seguirse en caso que la fuente inicie un proceso judicial contra el titular de la información, referente a la obligación reportada como incumplida, y este proponga excepciones de mérito."

⁴⁵ "Artículo 15. Reclamos. El Titular o sus causahabientes que consideren que la información contenida en una base de datos debe ser objeto de corrección, actualización o supresión, o cuando adviertan el presunto incumplimiento de cualquiera de los deberes contenidos en esta ley, podrán presentar un reclamo ante el Responsable del Tratamiento o el Encargado del Tratamiento el cual será tramitado bajo las siguientes reglas:

1. El reclamo se formulará mediante solicitud dirigida al Responsable del Tratamiento o al Encargado del Tratamiento, con la identificación del Titular, la descripción de los hechos que dan lugar al reclamo, la dirección, y acompañando los documentos que se quiera hacer valer. Si el reclamo resulta incompleto, se requerirá al interesado dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción del reclamo para que subsane las fallas. Transcurridos dos (2) meses desde la fecha del requerimiento, sin que el solicitante presente la información requerida, se entenderá que ha desistido del reclamo.

En caso de que quien reciba el reclamo no sea competente para resolverlo, dará traslado a quien corresponda en un término máximo de dos (2) días hábiles e informará de la situación al interesado.

2. Una vez recibido el reclamo completo, se incluirá en la base de datos una leyenda que diga "reclamo en trámite" y el motivo del mismo, en un término no mayor a dos (2) días hábiles. Dicha leyenda deberá mantenerse hasta que el reclamo sea decidido.

3. El término máximo para atender el reclamo será de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible atender el reclamo dentro de dicho término, se informará al interesado los motivos de la demora y la fecha en que se atenderá su reclamo, la cual en ningún caso podrá superar los ocho (8) días hábiles siguientes al vencimiento del primer término."

⁴⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-017 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-811 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa, T-366 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-036 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Municipal de Murindó emitiera una respuesta a la petición que elevó el 18 de abril de 2016, en la que solicitó la entrega del bien que se le adjudicó en el programa de vivienda de interés social “*Murindó Tercera Etapa*” en el año 1995.

Luego, en el trámite constitucional, particularmente en sede de revisión, la accionante pidió la supresión de la información relacionada con la asignación de un subsidio por parte del INURBE en el año 1995 y la adquisición del inmueble referido, para así acceder a un nuevo beneficio de ese tipo.

27.- De las circunstancias del caso y, de forma particular, de las solicitudes elevadas por la accionante, la Sala evidencia que su pretensión principal es acceder a una vivienda, ya sea a través de la entrega del inmueble que se le adjudicó en el año 1995 y del que es titular del derecho de dominio, o mediante la eliminación de la información relacionada con dicho bien y con el subsidio de vivienda que se le otorgó y que le impide acceder a uno nuevo. En consecuencia, la Sala, en uso de sus facultades *extra petita* que le permiten determinar la vulneración de derechos fundamentales que no fueron invocados en el escrito de tutela, advirtió que el análisis de la solicitud de amparo no podía limitarse al derecho cuya protección se reclamó sino que debía considerar todos los derechos involucrados.

En efecto, en el planteamiento de los problemas jurídicos se identificó como aspecto central **el derecho a la vivienda digna** de la accionante, razón por la que la Sala determinará, en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela frente a la posible vulneración de dicho derecho y, en el caso de que se supere el análisis de procedibilidad adelantará el análisis de fondo, dirigido a establecer su transgresión y las eventuales medidas de restablecimiento.

Luego, se reiterará la metodología descrita frente a los otros derechos involucrados en el asunto. De suerte que, el segundo análisis corresponde al **derecho de petición**, en el que se establecerá la concurrencia de los requisitos generales de procedencia que, de verificarse, darán paso a estudiar la posible vulneración y, por último, se efectuará el estudio correspondiente en relación con el **derecho al *habeas data***.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna de Orlanda Palacios Córdoba

28.- La Sala observa que con respecto a la vulneración del derecho a la vivienda digna no concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, previstos en el artículo 86 Superior.

29.- En primer lugar, se cumple el requisito de **legitimación en la causa por activa**, debido a que la acción de tutela se formuló por Orlanda Palacios Córdoba, quien denunció las dificultades que ha enfrentado para acceder a una vivienda, particularmente para obtener el bien ubicado en Murindó del que es

titular del derecho de dominio y para acceder a un nuevo subsidio como consecuencia del registro de información sobre dicho inmueble.

30.- También concurre el requisito de **legitimación en la causa por pasiva**, ya que la acción se dirigió inicialmente contra la Alcaldía Municipal de Murindó, a la que la accionante le solicitó la entrega del inmueble de su propiedad. Asimismo, en el trámite de revisión se vincularon diversas autoridades, responsables del tratamiento de la información que, según la actora, le impide acceder a un subsidio de vivienda. De forma particular, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; la Notaria Única de Frontino y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino.

31.- De igual manera, se advierte el cumplimiento del presupuesto de **inmediatez**, pues aunque el subsidio se otorgó por el INURBE mediante la Resolución núm. 589 de 1995 y la accionante es titular del derecho de dominio del bien con folio inmobiliario 011-6042 desde ese año, el tiempo transcurrido desde el momento en el que, adujo, conoció dichas circunstancias y la formulación de la acción de tutela es razonable.

En efecto, la actora reconoció que se postuló para la obtención de un subsidio de vivienda en el año 1995⁴⁷, pero que sólo hasta el mes de marzo de 2016, a través de comunicación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁴⁸, **se enteró de que fue beneficiaria de dicho subsidio y que es propietaria de un inmueble en Murindó**, razón por la que emprendió diversas actuaciones dirigidas a establecer esos hechos, incluida la formulación de petición, el 18 de abril de 2016, ante la Alcaldía Municipal de Murindó para recibir materialmente el bien.

Entonces, de acuerdo con lo señalado por la accionante, a pesar de la postulación en el año 1995 conoció las circunstancias que identifica como transgresoras de sus derechos fundamentales en marzo de 2016, formuló petición para obtener materialmente el inmueble el 18 de abril del mismo año y, finalmente, elevó la solicitud de amparo el 3 de junio de 2016, lo que evidencia el ejercicio oportuno de la acción de tutela y el consecuente cumplimiento del presupuesto de inmediatez.

32.- En contraste, la Sala no encuentra acreditado el requisito de **subsidiariedad**, pues la actora cuenta con mecanismos ordinarios que resultan idóneos para alcanzar las pretensiones relacionadas con el acceso a la vivienda, referidas en el trámite constitucional.

⁴⁷ La postulación en el año 1995 se refirió por la accionante en la petición que elevó ante la Alcaldía Municipal de Murindó (folio 5-6, cuaderno 1) y la corrobora la respuesta emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien aportó como documento anexo a su contestación “*Formulario Único de Inscripción para Postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social*” (folio 252, cuaderno 2).

⁴⁸ La actora refirió la respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la petición de 18 de abril de 2016, que obra en los folios 5-6 del cuaderno 1 y aportó una copia en su intervención en esta sede (folios 169-170, cuaderno 2).

En esta sede se comprobó que: (i) la accionante es titular del derecho de dominio del inmueble identificado con el folio inmobiliario núm. 011-6042 ubicado en Murindó, lo que acredita el certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino⁴⁹, y (ii) la existencia material del bien, que se verificó por la Juez Primera Civil del Circuito de Apartadó en la inspección judicial que realizó el 14 de febrero de 2017.

Establecidas esas circunstancias, hay que destacar que, tal y como lo refirió el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco del otorgamiento de los subsidios de vivienda por parte del INURBE, bajo las disposiciones de la Ley 3ª de 1991, la actora tuvo una relación contractual con la Alcaldía Municipal de Murindó, la cual se refleja en las escrituras públicas aportadas al trámite, en las que dicha autoridad le transfirió el dominio de un inmueble en el marco de un contrato de compraventa. Por lo tanto, las disputas sobre la entrega efectiva y material del bien, y en torno a las condiciones y consecuencias del contrato tienen escenarios naturales de discusión a los que debe acudir la actora.

En efecto, la accionante cuenta con diversos mecanismos a través de los cuales puede (i) obtener materialmente el inmueble del que es propietaria; (ii) dirimir las eventuales controversias con la Alcaldía de Murindó, relacionadas con el contrato de compraventa plasmado en las escrituras públicas núm. 402 del 25 de agosto de 1995 y 724 del 19 de diciembre de 1996; (iii) cuestionar el contenido de dichos instrumentos públicos y (iv) controvertir el registro de las escrituras públicas.

Así las cosas, en armonía con el principio de subsidiariedad que rige la tutela, la existencia de recursos ordinarios para alcanzar las pretensiones de la peticionaria descarta, en el presente caso, la procedencia de la acción para obtener materialmente el inmueble identificado con el folio 011-6042 o zanjar las controversias en torno a la adquisición del bien.

33.- De otra parte, tampoco se configura un perjuicio irremediable que habilite la intervención del juez constitucional, pues de los elementos recaudados en esta sede y las declaraciones que emitió la accionante, se comprueba que tiene garantizado su derecho a la vivienda digna, en los términos en los que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional, esto es:

“(...) como aquél que se dirige a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio, sea propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación, en el que se garanticen unas condiciones mínimas necesarias para que quienes allí residan puedan cumplir dignamente con su proyecto de vida.”⁵⁰

⁴⁹ Folios 63-64, cuaderno 2.

⁵⁰ Sentencia T-019 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

La Sala destaca que la accionante es propietaria de un inmueble en Quibdó, en el que reside su pareja⁵¹. Además dispone de un sitio en El Jardín (Antioquia) en el que reside con su madre. Aunque es un inmueble arrendado, corresponde a su lugar de habitación, puede costearlo con sus ingresos, le garantiza sus condiciones de vida y le permite el cumplimiento digno de su proyecto de vida⁵².

34.- Al mismo tiempo, resulta importante señalar que además de (i) ser propietaria de un inmueble en Quibdó; (ii) del dominio que ostenta sobre el inmueble en Murindó y (iii) de la posibilidad de asegurar su vivienda digna en el municipio el Jardín mediante el arrendamiento de un inmueble, la accionante refirió el pago de una cuota inicial para la adquisición de otro inmueble en el municipio en el que reside.

En cuanto a la adquisición de vivienda propia en El Jardín, la actora señaló que se ofrecieron subsidios para el proyecto al que se postuló y que el dominio del inmueble en Murindó le impidió acceder a dichos beneficios. Sin embargo las autoridades vinculadas a este trámite indicaron que no se adelantan proyectos de vivienda en dicho municipio y, de forma particular, la Alcaldía de El Jardín precisó que en el único proyecto de vivienda de interés social ejecutado en el municipio no obran registros de postulaciones de la actora.

Entonces, frente a la supuesta postulación de la accionante a un nuevo subsidio la única circunstancia acreditada es su participación en un proyecto de vivienda en El Jardín, que sólo respaldan sus manifestaciones en esta sede y la copia de la consignación de \$5'000.000 efectuada el 31 de marzo de 2014 que, adujo, corresponde a la cuota inicial del inmueble.⁵³

35.- Las circunstancias respecto a la situación de vivienda de la actora comentadas previamente, aunadas a las demás que reconoció en el trámite, particularmente que: es auxiliar del área de la salud en carrera administrativa; desde el 16 de abril de 1996 desempeña su actividad en el Hospital Gabriel Peláez Montoya del municipio El Jardín; tiene un salario de \$1'733.726, y sus ingresos son superiores a sus gastos⁵⁴, descartan una amenaza grave sobre el derecho a la vivienda digna y, por ende, la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio.

En efecto, la duda inicial que suscitó la acción, particularmente la afectación del derecho a la vivienda digna de la accionante, derivada de las actuaciones relacionadas con el otorgamiento de subsidio por parte del INURBE y la

⁵¹ En comunicación remitida en esta sede la accionante indicó que “*soy propietaria de un inmueble ubicado en la ciudad de Quibdó, Departamento Chocó, en el cual residen mi pareja y mis 2 hijos cuando van de vacaciones. Adjunto escritura pública*” (folio 165, cuaderno 2).

⁵² Respecto al lugar de residencia la actora señaló: “*Resido en la cra 7 No. 11-16 del área urbana del municipio de Jardín, en vivienda arrendada, con mi madre longeva y con mi pareja eventualmente, quien vive la mayor parte del tiempo en la ciudad de Quibdó*” (folio 165, cuaderno 2).

⁵³ Folios 164-172, cuaderno 2.

⁵⁴ “*Mis gastos mensuales son: arriendo \$311.000, servicios públicos \$190.000, cuidado de mi madre \$400.000, mercado \$400.000, medicamentos No Pos para mi madre \$77.000 para un total de \$1.378.000*” (folio 165, cuaderno 2)

adquisición de un inmueble en Murindó se disipó con los elementos de prueba recaudados en sede de revisión.

En síntesis, la acción de tutela formulada por Orlanda Palacios Córdoba en lo que respecta a la determinación de la posible vulneración de su derecho a la vivienda digna no supera el análisis general de procedencia por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, y por ende, se declarará improcedente la acción para la protección de dicha prerrogativa.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho de petición de Orlanda Palacios Córdoba

36.- La Sala observa que respecto a la eventual vulneración del derecho de petición concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela previstos en el artículo 86 Superior.

37.- En primer lugar, se cumple el requisito de **legitimación en la causa por activa**, debido a que la acción de tutela se formuló por Orlanda Palacios Córdoba, quien denunció la afectación del derecho previsto en el artículo 23 de la Carta Política como consecuencia del silencio de la Alcaldía Municipal de Murindó frente a la petición que elevó el 18 de abril de 2016.

38.- También concurre el requisito de **legitimación en la causa por pasiva**, ya que la acción se dirigió contra la Alcaldía Municipal de Murindó, a la que la actora le atribuyó el silencio injustificado respecto a la solicitud que presentó.

39.- De igual manera, se advierte el cumplimiento del presupuesto de **inmediatez**, pues la petición se elevó el 18 de abril de 2016 y la acción de tutela se formuló el 3 de junio siguiente, lo que evidencia que el mecanismo de amparo se presentó en un término razonable y la eventual afectación del derecho persistía para el momento presentación de la acción.

40.- Finalmente, se verifica la concurrencia del requisito de **subsidiariedad**, pues, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, el mecanismo idóneo para obtener la protección del derecho de petición es la acción de tutela.⁵⁵

Análisis de la posible vulneración del derecho de petición de la accionante

41.- Establecida la concurrencia de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela para establecer la vulneración del derecho de petición de la

⁵⁵ Sobre la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de petición, en la sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez se indicó que:

“Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo.

3.4. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.”

accionante, pasa la Sala a determinar si la actuación adelantada por la Alcaldía Municipal de Murindó respecto a la solicitud elevada por Orlanda Palacios Córdoba transgredió el derecho previsto en el artículo 23 de la Carta Política.

En el caso particular, el 18 de abril de 2016 la accionante presentó petición ante la Alcaldía Municipal de Murindó con el propósito de que:

“(...) se ordene a quien corresponda se me haga entrega de la vivienda identificada dentro del programa de vivienda de interés social “Murindó Tercera Etapa” adelantado por el municipio de Murindó en el año 1995, ubicada en la dirección Cl 4 N13-39, adjudicada mediante escrituras públicas números 402 del 25 de agosto de 1995 y la escritura 724 del 19/12/1996 (de aclaración y adición), identificada con la matrícula inmobiliaria #011-6042 de la oficina de instrumentos públicos de Frontino (Antioquia).”⁵⁶

En atención a esa solicitud y de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 la autoridad accionada contaba con el término de 15 días para resolver la petición elevada por la accionante. En concordancia con ese plazo, el 3 de junio de 2016, Orlanda Palacios Córdoba formuló acción de tutela, en la que solicitó la protección de su derecho de petición, el cual consideró vulnerado como consecuencia del prolongado e injustificado silencio respecto a su solicitud.

En el trámite de la primera instancia, la Alcaldía accionada emitió la respuesta extrañada, razón por la que el *a quo* declaró la carencia actual de objeto de la acción por hecho superado.

42.- Con respecto a la oportunidad de la respuesta emitida por la Alcaldía Municipal de Murindó la Sala advierte que, en efecto, como lo denunció la accionante, en el plazo establecido en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, que venció el 10 de mayo de 2016, la autoridad accionada no emitió la contestación debida y sólo como consecuencia de la acción de tutela se pronunció frente a su solicitud.

En atención a esas circunstancias, lo primero que se concluye es que la respuesta emitida por la Alcaldía de Murindó no fue oportuna. Con todo, esa constatación en el trámite constitucional no da lugar a amparar al derecho, pues como lo ha indicado la jurisprudencia, la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando al momento de proferirla, se encuentra que la acción u omisión que dio origen a la solicitud de amparo, ha cesado, ya que desaparece toda posibilidad de amenaza o vulneración a los derechos fundamentales⁵⁷.

⁵⁶ Folio 6, cuaderno 1.

⁵⁷ Ver, entre otras, Sentencias T-059 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-011 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-101 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

43.- Ahora bien, en cuanto a las características de la respuesta, particularmente que sea de fondo, clara y precisa, se advierte que la contestación que brindó la Alcaldía Municipal de Murindó consideró la solicitud de la accionante, circunscrita a la obtención material del inmueble de su propiedad ubicado en dicho municipio y se trató de un pronunciamiento de fondo, pues advirtió la imposibilidad de acceder a la pretensión. En consecuencia, la Sala considera que la contestación brindada no permite establecer en esta sede la vulneración del artículo 23 de la Carta Política. En efecto, la petición perseguía una actuación específica y la autoridad accionada replicó arguyendo su inviabilidad.

Al mismo tiempo, es importante reiterar que la satisfacción del derecho de petición no implica acceder a lo solicitado, de manera que la decisión de la Alcaldía de no entregarle el inmueble a la accionante, a pesar de que no accedió a la pretensión, no comporta por ello una afectación del derecho de la peticionaria.

44.- No obstante, la Sala advierte que los fundamentos de la respuesta desconocen abiertamente las competencias de la Alcaldía Municipal de Murindó y pueden inducir a error a la accionante, razón por la que se aclararán en esta sede las imprecisiones contenidas en la réplica de 15 de junio de 2016 y se exhortará a la entidad accionada para que, en lo sucesivo, se abstenga de emitir conceptos con justificaciones inexactas.

45.- En la contestación brindada por el abogado David Sánchez Echeverri, contratista, que según la intervención del Alcalde de Murindó representa judicial y extrajudicialmente al municipio, se adujo la imposibilidad de entregar el inmueble a la actora por el tiempo transcurrido desde el momento en el que lo adquirió. Particularmente indicó que: *“Es necesario recordar que los bienes inmuebles se pierden por prescripción extintiva y en este caso ya han transcurrido más de 10 años que es el término que exige de la ley (ley 791 de 2002) sobre posesión para la prescripción extraordinaria sin que ud. hiciera su reclamación”*⁵⁸

Con respecto a los fundamentos de la respuesta la Sala considera necesario hacer dos aclaraciones relevantes:

En primer lugar, contrario a lo señalado por la autoridad accionada, el solo transcurso del tiempo no extingue el derecho de dominio, pues esa extinción es la consecuencia de la adquisición por parte de un tercero⁵⁹. En ese sentido, es importante recordar que la prescripción adquisitiva y extintiva corren simultáneamente, y por ello la jurisprudencia ha indicado que *“(...) sólo por adquirir el poseedor pierde su derecho el propietario”*⁶⁰.

⁵⁸ Folio 26, cuaderno 1.

⁵⁹ En cuanto a la relación entre la prescripción adquisitiva y la extintiva frente al derecho de dominio, la Sala de Casación Civil indicó que *“en forma simultánea corren tanto el término para que se produzcan la usucapión de un lado y, de otro la extinción del derecho de dominio sobre el mismo bien”*

⁶⁰ Sala de Casación Civil, sentencia de 21 de noviembre de 1962. M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

En segundo lugar, debe resaltarse la falta de competencia de la Alcaldía Municipal de Murindó para establecer o sugerir la extinción del derecho real de la actora, pues, como se anotó, la adquisición del dominio por vía de la usucapión es el presupuesto para determinar su pérdida por prescripción extintiva y ésta sólo puede ser declarada por un juez en el marco de un proceso judicial establecido para ese propósito⁶¹. En consecuencia, la respuesta de la autoridad accionada comportó una indebida usurpación de la competencia privativa de la Rama Judicial del Poder Público establecida en el artículo 116 de la Carta Política.

En atención a esas imprecisiones de la contestación emitida por la autoridad accionada, con el potencial de inducir a error a la accionante, la Sala exhortará a la Alcaldía Municipal de Murindó para que, en lo sucesivo, fundamente de forma adecuada las respuestas que emita y se abstenga de proferir conceptos imprecisos que puedan confundir a los peticionarios.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho de *habeas data* de Orlanda Palacios Córdoba

46.- La Sala observa que respecto a la vulneración del derecho al *habeas data*, cuya protección no se invocó en la acción de tutela, pero que la Sala decidió estudiar ante su posible afectación, tampoco concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela previstos en el artículo 86 Superior.

47.- En primer lugar, se cumple el requisito de **legitimación en la causa por activa**, debido a que la acción de tutela se formuló por Orlanda Palacios Córdoba, quien cuestionó el registro de información en bases de datos sobre la adquisición de un inmueble en el municipio de Murindó.

48.- También concurre el requisito de **legitimación en la causa por pasiva**, ya que en el trámite de la acción de tutela se vinculó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino, que son las entidades que deciden y administran las

“En cuestión de prescripción de dominio y demás derechos reales en general, deben tenerse en cuenta las dos funciones del fenómeno: la adquisitiva y la extintiva. Por la primera, el poseedor adquiere el derecho real ajeno; por la segunda, este derecho se extingue para el dueño.

Lógicamente se cumple aquella primero, porque solo por adquirir el poseedor, pierde su derecho el propietario, junto con la acción reivindicatoria que conservó hasta el último momento, de forma que la expiración de la acción no es sino consecuencia de haber fenecido su propiedad. Se trata de un modo de adquirir los derechos reales, de manera que esta función imprime al expresado fenómeno su peculiar fisonomía de forma adquisitiva, y si para el titular de la propiedad desaparece su acción de dominio, se repite, es porque el derecho real ha dejado de pertenecerle por haber ingresado a otro patrimonio”

⁶¹ Por ejemplo, frente a la formulación de la excepción de prescripción de la acción reivindicatoria formulada por un poseedor, la Sala de Casación Civil en sentencia de 9 de agosto de 1995 M.P. Pedro Lafont Pianetta indicó que: *“(…) si el demandado restringe su actividad a la simple proposición de la excepción de prescripción extintiva del derecho de dominio del demandante, ello no equivale a que por la jurisdicción se hubiere declarado como nuevo dueño del bien, como quiera que, para esto, necesariamente ha de surtirse un proceso de declaración de pertenencia, ya sea por haberse promovido en forma autónoma y separada, ora porque ello ocurra en razón de que el demandado formule, en la oportunidad debida y con las formalidades de ley, demanda de reconvención contra su demandante inicial.”*

bases de datos en las que reposa la información cuya supresión persigue la actora.

En efecto, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio es el subrogatario legal de los derechos y obligaciones del liquidado Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE⁶². De donde se derivan sus competencias frente al sistema de información de dicho instituto que, además, presentó como fundamento de su intervención en esta sede.

De otra parte, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino creó el folio inmobiliario 011-6042 con base en las escrituras públicas cuestionadas por la accionante, y dicha autoridad es la encargada del registro de constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medidas cautelares o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1º y 4º de la Ley 1579 de 2012.

49.- Por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico número 31 de esta sentencia se advierte el cumplimiento del presupuesto de **inmediatez**, en atención al tiempo transcurrido desde el momento en el que la actora, adujo, conoció la información sobre la asignación del subsidio de vivienda y el dominio del inmueble identificado con folio 011-6042, y la formulación de la acción de tutela.

50.- Por el contrario, la Sala no encuentra acreditado el requisito de **subsidiariedad**, pues la accionante no ha elevado alguna petición dirigida a obtener la supresión de los datos ante los responsables del tratamiento de la información que considera errónea.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la solicitud, por parte del afectado, de la aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato o de la información que se considera errónea, previa a la interposición del mecanismo de amparo constitucional, constituye un presupuesto general para el ejercicio de la acción de tutela.

Sobre la previsión de ese requisito, hay que destacar que la accionante no refirió la formulación de solicitudes para la eliminación de los datos ante las autoridades encargadas de su tratamiento y cuya supresión solicitó en sede de revisión; la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Frontino indicó, de forma expresa, que ante sus dependencias no se han elevado peticiones dirigidas a obtener la corrección o eliminación de la información contenida en el folio inmobiliario 011-6042 y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio tampoco aludió a peticiones de la actora en ese sentido.

⁶² Esa función se asignó mediante el Decreto 554 de 2003 al Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial, que luego se escindió a través de la Ley 1444 de 2011 de acuerdo con los objetivos y funciones que se asignaban al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, de un lado, y al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, y con base en los lineamientos de esa escisión se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Como quiera que la solicitud previa de corrección de la información constituye un requisito de procedencia razonable que el juez constitucional, en uso de sus facultades, no puede impulsar de oficio, y comprobada la omisión de la demandante no se cumple el presupuesto de subsidiariedad. En consecuencia, se declarará improcedente la acción para la protección del derecho al *habeas data*.

Cuestión Final

51.- Por último, la Sala reitera que los reparos de la accionante con respecto a las circunstancias que motivaron este trámite, particularmente frente al otorgamiento de un subsidio de vivienda en el año 1995 por parte del INURBE y la transferencia del dominio de un inmueble como consecuencia de un contrato de compraventa celebrado por la Alcaldía Municipal de Murindó como vendedora y Orlanda Palacios Córdoba, representada por agentes oficiosos, no pueden dilucidarse en el marco de la acción de tutela, debido a que existen mecanismos ordinarios para controvertir esas actuaciones y no se evidencia la afectación de derechos fundamentales.

52.- No obstante, la Sala advierte que los hechos relacionados con el otorgamiento de las escrituras públicas en las que se plasmó el contrato de compraventa a través del cual la actora adquirió el inmueble en Murindó son confusos y que existen conceptos disimiles sobre la viabilidad del otorgamiento y registro de dichos instrumentos públicos.

De un lado, el Notario Único de Frontino indicó: “(...) *respecto a la aclaración de una escritura pública, no es permitido que un Agente Oficioso tramite la aclaración de ella, excepto que tenga las facultades autorizadas en poder por escrito y debidamente autenticado.*”⁶³

Por su parte, la Registradora Seccional (e) de Frontino se pronunció sobre la agencia oficiosa y destacó que a través de esta figura se pueden efectuar negocios dispositivos de inmuebles, protocolizados en escrituras públicas que deben ratificarse por el titular del derecho de dominio.

En atención a esa posibilidad y de conformidad con las circunstancias del caso indicó que, como consecuencia de la escritura número 402 del 25 de agosto de 1995, se registró a Orlanda Palacios Córdoba como titular del derecho de dominio, ya que el municipio le adjudicó el bien y ante su ausencia fue representada por agente oficiosa, pero respecto a la escritura aclaratoria adujo que bajo la comprensión actual del artículo 102 del Decreto Ley 960 de 1970 la corrección debía efectuarse por los mismos otorgantes del instrumento que se aclara, razón por la que la inscripción de la escritura número 724, en principio, no podía registrarse porque no intervinieron los otorgantes originales. Sin embargo, señaló que como la escritura inicial se otorgó por un agente oficioso, en representación de la compradora, es posible que el

⁶³ Folio 164, cuaderno 2.

calificador de la época considerara que no había impedimento para que otro agente actuara en representación del titular del dominio y por ello registró los actos.

Asimismo, la autoridad registral precisó que el inmueble de la accionante se adquirió en el marco del proyecto de vivienda “*Murindó Tercera Etapa*”, que motivó la apertura de 44 folios de matrícula inmobiliaria, de los cuales 8 tuvieron como soporte compraventas realizadas por compradores representados por agentes oficiosos. También destacó el registro posterior de escrituras de aclaración en 30 folios, las cuales se suscribieron por agentes oficiosos en representación de los compradores.

53.- Habida cuenta de los conceptos citados previamente y de las circunstancias del trámite constitucional, la Sala considera pertinente destacar los siguientes hechos: (i) la manifestación de la accionante de acuerdo con la cual se postuló en 1995 a un subsidio de vivienda en Murindó y que sólo en el año 2016 se enteró de su calidad de propietaria de un inmueble en Murindó; (ii) los conceptos emitidos por las autoridades competentes respecto a las condiciones de registro de las escrituras públicas que se otorgaron en relación con la compraventa de un inmueble celebrada entre la Alcaldía Municipal de Murindó y Orlanda Palacios Córdoba, representada por agente oficioso; (iii) el otorgamiento y registro de 8 escrituras de compraventa en el marco del proyecto “*Murindó Tercera Etapa*” en las que intervinieron agentes oficiosos como representantes de los compradores, y (iv) el otorgamiento de 30 escrituras de aclaración en las que agentes oficiosos actuaron como representantes de los compradores.

De acuerdo con esos elementos, se compulsarán copias de las pruebas recaudadas en esta sede a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que adelanten las actuaciones que consideren pertinentes ante eventuales irregularidades en la asignación de subsidios dirigidos al proyecto “*Murindó Tercera Etapa*” y la inscripción de escrituras públicas que no fueron ratificadas por los agenciados.

Conclusiones

54.- La Sala Quinta de Revisión estableció que el asunto planteado por la accionante comprendía la eventual vulneración de derechos adicionales al de petición, cuya protección se invocó en la acción de tutela, razón por la que se establecieron problemas jurídicos respecto a cada uno de los derechos involucrados, a saber: **vivienda digna**, **petición** y ***habeas data***.

55.- En el análisis de la acción de tutela para el amparo del derecho a la vivienda digna, se verificó la existencia de mecanismos ordinarios al alcance de la actora para dilucidar las controversias relacionadas con el otorgamiento de un subsidio de vivienda y la adquisición de un inmueble en el municipio de Murindó. Asimismo se descartó la configuración de un perjuicio irremediable,

pues la accionante tiene garantizada dicha prerrogativa. En consecuencia, se declarará la improcedencia de la acción por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

56.- En el estudio de la acción de tutela para la protección del derecho de petición se determinó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, pero en el análisis de fondo se advirtió la emisión de una contestación a la solicitud elevada por la accionante que, aunque tardía, constituyó una respuesta de fondo la cuestión planteada. Sin embargo, la Sala advirtió y aclaró imprecisiones en los fundamentos de la réplica. Por consiguiente, se denegará el amparo del derecho de petición de la accionante y se exhortará a la Alcaldía Municipal de Murindó para que, en adelante, fundamente de forma adecuada las respuestas que emita y se abstenga de proferir conceptos imprecisos que puedan inducir a error a los peticionarios.

57.- De otra parte, en el análisis de la acción para el amparo del derecho al *habeas data* la Sala advirtió la existencia de un mecanismo ordinario al alcance de la actora, particularmente la solicitud de corrección de la información ante las autoridades responsables de su tratamiento, el cual se ha reconocido por la jurisprudencia constitucional como requisito de procedencia de la acción. Por ende, declarará improcedente la tutela con respecto al derecho al *habeas data*.

58.- Finalmente, la Sala advierte que aunque la acción de tutela no es el mecanismo para dilucidar las controversias relacionadas con el contrato de compraventa celebrado por agentes oficiosos en representación de la actora y la procedencia del registro de esos actos, existen elementos que sugieren irregularidades en el otorgamiento y registro de escrituras públicas en el marco del programa de vivienda “*Murindó Tercera Etapa*”, razón por la que se compulsaran copias de las pruebas obrantes en el trámite a los órganos de control competentes para que adelanten las actuaciones que consideren pertinentes.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- MODIFICAR la sentencia proferida el 17 de junio de 2016, por el Juzgado Promiscuo de Murindó, dentro de la acción de tutela incoada por Orlanda Palacios Córdoba en el sentido de declarar **IMPROCEDENTE** la acción de tutela formulada para el amparo del derecho a la vivienda digna y *habeas data*, y **DENEGAR** el amparo del derecho de petición de la accionante.

SEGUNDO.- EXHORTAR a la Alcaldía Municipal de Murindó para que en el marco de sus obligaciones constitucionales y legales, y de acuerdo con el núcleo fundamental del derecho de petición emita respuestas de fondo, oportunas, claras, congruentes y debidamente fundamentadas, y se abstenga de proferir conceptos imprecisos que puedan inducir a error a los peticionarios.

TERCERO.- COMPULSAR copias de la acción de tutela, sus anexos y las pruebas recaudadas en este trámite constitucional a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia de Notariado y Registro, para que dentro de sus competencias adelanten las acciones que estimen pertinentes.

CUARTO.- Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e)
Con aclaración de voto

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
A LA SENTENCIA T-139/17**

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO AL HABEAS DATA Y A LA VIVIENDA DIGNA-Si bien no se cumplía con los requisitos de procedencia, la sentencia debió hacer un estudio en el que se integrara el análisis conjunto del derecho al habeas data con el derecho a la vivienda digna (Aclaración de voto)

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ

Referencia:
Expediente T-5.815.707

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, me permito hacer explícitas las consideraciones que me llevaron a aclarar el voto en la sentencia T-139 de 2017.

En esta oportunidad la Corte conoció del caso de una ciudadana que formuló derecho de petición a la Alcaldía de Murindó, Antioquia, solicitando la entrega de una vivienda de interés social que le había sido adjudicada en 1995. Los antecedentes del caso resaltan que la accionante vivió en el mencionado municipio hasta 1995, año en el que se presentó para ser beneficiaria de un subsidio de vivienda. Posteriormente, se mudó a Jardín, Antioquia, allí solicitó el año pasado un nuevo subsidio, pero tal petición fue negada porque según le informó el Ministerio de Vivienda ella ya había sido beneficiaria de un inmueble en 1995, por parte del Inurbe en Murindó, situación de la cual la accionante no tenía conocimiento. En el marco del proceso de tutela, la Alcaldía de Murindó contesta el derecho de petición formulado e indica que no puede hacerle entrega del bien a la actora porque han pasado más de 20 años y ya se generó la prescripción extintiva de dominio sobre el predio.

En su estudio la Sala Quinta de esta Corporación estableció que no se encontraba acreditado el requisito de subsidiariedad, debido a que la actora cuenta con mecanismos ordinarios que resultan idóneos para alcanzar las pretensiones relacionadas con el acceso a la vivienda. A tal conclusión también se llegó en relación con el derecho al habeas data, sobre el cual la sentencia T-139 de 2017 precisó que *"(d)e acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la solicitud, por parte del afectado, de la aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato o de la información que se considera errónea, previa a la interposición del mecanismo de amparo*

constitucional, constituye un presupuesto general para el ejercicio de la acción de tutela ".

Si bien estoy de acuerdo con la decisión tomada, considero que la sentencia debió abordar la relación entre los derechos fundamentales a la vivienda digna y el habeas data. Lo anterior, porque este último es también una garantía que permite el ejercicio de otros derechos fundamentales. Como ha expuesto esta Corporación el derecho al habeas data se define como *"aquél que otorga la facultad al titular de los datos personales, de exigir a las administradoras de los mismos el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos"*⁶⁴. En este orden de ideas, el habeas data faculta al titular de la información a controlar la inclusión de los datos personales en la base de datos, incluyendo las que administra el Estado. Entre estas últimas se encuentran aquellas que gestionan los entes gubernamentales para efectos de otorgar y controlar los subsidios que el Estado entrega. Por ello, el habeas data es, en muchos casos, el medio que permite el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, que se materializan a través de bases de datos por medio de las cuales la administración incorpora información relevante para la asignación de beneficios en diversas materias. Por ello, la omisión en el registro de información o de la inclusión de un dato que genera una situación provechosa para el ciudadano, puede conllevar a la vulneración del derecho al habeas data⁶⁵.

En el presente caso, el hecho de que la información sobre el acceso al subsidio de vivienda, inicialmente otorgado a la actora en 1995, no se encontrara debidamente actualizada, limitaba el acceso de la accionante a una nueva ayuda del gobierno, debido a que a esta le tomó más de 20 años enterarse que había resultado beneficiaria de un inmueble sobre el cual no ejercía ningún acto de dominio o posesión, y frente al cual no ha podido actualizar su verdadera situación. Tal como manifestó la Sala Tercera de esta Corte en sentencia T-528 de 2010, al resolver el caso de un desplazado en un predicamento similar al expuesto en esta sentencia, la vulneración del derecho al habeas data se materializa en la falta de actualización de la información, que puede conllevar a la violación del derecho fundamental a la vivienda digna en el escenario en que la solicitud de un subsidio es negada con base en información errónea.

Sin perjuicio de lo anterior en el caso concreto la accionante no cumplía con los requisitos de procedencia que permitieran a la Corte pronunciarse de fondo sobre su solicitud, pero considero que la sentencia debió hacer un estudio en el que se integrara el análisis conjunto del derecho al habeas data con el derecho a la vivienda digna.

⁶⁴ Sentencias T-139 de 2017, T-167 de 2016, T-160 de 2015, C-1011 de 2008, T-729 de 2008 y T-309 de 1999.

⁶⁵ Sentencia T-167 de 2016.

Fecha *ut supra*,

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Magistrado (e)