

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ



Bogotá D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA AC 84/2020

ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN NÚMERO: 11001 33 34 001 – 2020 – 00171– 00
ACCIONANTE: YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ
ACCIONADAS: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS” Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”

ASUNTO DECIDE ACCIÓN DE TUTELA

Procede el despacho a pronunciarse sobre la acción de tutela interpuesta por la señora **YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 49.698.068, contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS” Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”**, por la presunta violación de los derechos fundamentales de petición e igualdad, referidos en el escrito de tutela¹.

ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso.

El 8 de julio de 2020, la accionante presentó escrito dirigido al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”, con radicado No. 2020ER0061210, a través del cual manifestó su condición de desplazamiento y solicitó información sobre la entrega del subsidio de vivienda, se le indiquen los documentos faltantes y se le inscriba en el listado de potenciales beneficiarios, en su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Que frente a la petición señala que hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna.

¹ Recibida en este Despacho el 13 de agosto de 2020.

1.2. Contestación

1.2.2. El **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”**², por intermedio de apoderada judicial, Doctora Paula Alejandra Orozco Castro, solicitó denegar el amparo solicitado en la presente acción, pues el derecho de petición fue resuelto de fondo y oportunamente mediante Oficio No. 2019EE0052738, entregado el 24 de julio de 2020. En el escrito de contestación indican que la accionante ni su hogar se postularon a ninguna de las convocatorias que estuvieron vigentes. Además, se pronunció de manera puntual frente a cada uno de los interrogantes del extremo activo.

Por tanto, manifiestan que no han vulnerado el derecho fundamental de petición, pues la entidad dio respuesta de fondo en los términos establecidos por el legislador. Anexó como pruebas la respuesta y las certificaciones de envío tanto a la dirección física y al correo electrónico informado por la accionante.

1.2.1. **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”**, a través de la Profesional Especializado de la Oficina Asesora Jurídica, Doctora Alejandra Paola Tacuma, manifestó que efectivamente la accionante interpuso derecho de petición el día 6 de marzo de 2020 mediante radicado No. E-2020-2203-045080, y que la entidad otorgó contestación al mismo, mediante radicado No. E-2020-3000-054119 de 9 de marzo de 2020.

Señalan que en contestación a anterior derecho de petición interpuesto por la accionante, de 21 de enero de 2020, se dio contestación de fondo, informando que su hogar fue incluido en listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita para el proyecto de vivienda ejecutado en Montería- Córdoba.

A su vez, explica paso a paso el trámite del procedimiento para la postulación a subsidio de vivienda, la documentación requerida y requisitos necesarios.

Por último, manifiestan que la accionante ha sido reiterativa en interponer derechos de petición solicitando acceder a subsidios de vivienda y ha interpuesto varias acciones de tutela por los mismos hechos, encontrando con ello , temeridad en sus actos.

Que en ese sentido, la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

² Folios 11 a 26

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico

Determinar si existe mérito para tutelar o no, el derecho de petición e igualdad de la actora, respecto de la solicitud de otorgamiento de subsidio de vivienda en su condición de víctima de desplazamiento forzado, radicada el 8 de julio de 2020, ante el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”** y petición del día 6 de marzo de 2020 ante el **DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”**.

Tesis de la parte actora: Responde en forma positiva, por considerar que las Entidades accionadas no le han brindado una respuesta que resuelva de fondo su petición para acceder a un subsidio de vivienda.

Tesis de las accionadas: “DPS” y “FONVIVIENDA”, instan a denegar el amparo solicitado, en tanto los derechos de petición fueron resueltos de fondo y oportunamente.

Tesis del Despacho: Se acogerá la tesis de la parte accionada, toda vez que reposa en el plenario la prueba de las respuestas emitidas por FONVIVIENDA y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, con lo cual no existe medio sumario del cual inferir vulneración a los derechos alegados, con fundamento en lo siguiente:

2. Aspectos Generales

2.1. De la acción de tutela

La acción de tutela, se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 y 306 de 1992, como un mecanismo residual, específico y directo para la protección de derechos constitucionales fundamentales. Lo anterior, dada la sujeción de esta a que, el afectado carezca de otro medio de defensa judicial. Excepto, cuando la misma sea utilizada como un mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable (art.5-6).

Esta acción tiene dos características esenciales a saber: la subsidiaridad y la inmediatez. La primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda, efectiva, concreta y actual, del derecho sujeto a violación o amenaza.

Entonces, para la viabilidad y prosperidad de la acción de tutela, se requiere que se vea lesionado o amenazado un derecho fundamental con la acción u

omisión de una autoridad pública o un particular, en este último caso, en los eventos definidos por la ley, un derecho fundamental establecido en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política, incluyó en ese decálogo al derecho de petición, como aquel que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades y a obtener pronta resolución.

El Congreso de la República, a través de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, lo reguló y sustituyó el título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que trató lo pertinente. Determinó que cualquier reclamación que se eleve ante las autoridades implica ejercicio de ese derecho y estableció el término de quince (15) días siguientes a su recepción, para revolver las peticiones; diez (10) días cuando se trate de solicitud de documentos o de información y de treinta (30) días en casos de una consulta.

La Corte Constitucional ha insistido en que *“El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*³.

Para entender satisfecho el derecho fundamental en comento, la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos⁴:

- a. **Pronta resolución.** *“obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles”*
- b. **Respuesta de Fondo.** Para tal fin debe cumplir con las exigencias de: (i) **claridad**, *“esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión”*; (ii) **precisión**, *“de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas”*; (iii) **congruencia**, *“que la respuesta esté conforme con lo solicitado”*; y (iv) **consecuencia** *“en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada”*⁵.
- c. **Ser puesta en conocimiento del peticionario**⁶.

³ T-332 de 2015

⁴ Reiterados en Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁵ Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ T-173 de 2013.

Es de advertir, que la obligación de responder no implica aceptar lo solicitado, sino que el peticionario conozca la decisión concreta y clara de la Administración, sobre el asunto que la origina. De otra parte, la falta de competencia no exonera a la entidad del deber de responder, pues en tal caso, dentro de los 5 días siguientes al recibido, lo debe remitir al competente⁷.

Así mismo, que si bien el silencio administrativo⁸ faculta al peticionario a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para promover el control de legalidad contra la respuesta presunta, tal circunstancia no implica la pérdida del derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, la que resuelva sus inquietudes.

2.3. De la vivienda digna para la población desplazada

Sea lo primero indicar, que en principio el derecho a tener vivienda, es de naturaleza prestacional ubicado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, que se ve limitado por la disponibilidad de recursos que maneja el Gobierno Nacional.

El artículo 51 de la Norma de Normas, prevé que todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna y para hacer efectivo ese derecho, el Estado debe fijar políticas claras tendientes a promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los programas de vivienda.

En relación a las personas desplazadas, en la sentencia T-025 de 2004, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional reconoció que las personas víctimas de desplazamiento forzado, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos fundamentales, se encuentran en un estatus de sujetos de especial protección constitucional, situación que impone a las autoridades la obligación de atender sus necesidades con mayor grado de diligencia y celeridad.

Sobre el tema que concita la atención del Despacho, la Ley 387 de 1997, previó dos prestaciones, a favor de esta población: (i) el alojamiento transitorio como uno de los elementos que componen la atención humanitaria de emergencia, y (ii) la atención social en vivienda en la fase de consolidación y reasentamiento de la población, lo cual se materializa *“por medio de los denominados subsidios de vivienda, bien sea en su lugar de origen –opción retorno- o, en los centros urbanos que los han recibido y en donde se encuentran residiendo –opción reubicación-”*(sent. T-776 de 2012)

⁷ Artículo 21 ibídem.

⁸ Art. 83 CPACA *“Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado la decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa”*.

Ante la imposibilidad de cubrir la demanda real y otorgar la totalidad de los subsidios requeridos por la población desplazada, a petición de la Corte Constitucional, el Gobierno reformuló la política pública en materia de vivienda, para hacer efectivo el goce de este derecho a la población desplazada y expidió el Decreto 4911 de 2009, a través del cual modificó las soluciones a las que se puede acceder mediante el subsidio de vivienda familiar de interés social y en la actualidad son las siguientes: (i) mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes, (ii) construcción en sitio propio para hogares que ostentan la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano; (iii) adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan la propiedad por tratarse del sitio de expulsión; y, (iv) arrendamiento de vivienda para hogares no propietarios y para aquellos que siendo propietarios no puedan volver al lugar donde tengan la propiedad.

Ahora bien, la Ley 1537 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1921 del mismo año, modificado por el Decreto 2164 de 2013, establecieron el procedimiento y competencias en la ejecución de proyectos de vivienda, asignando la identificación de los hogares potenciales beneficiarios de estos subsidios y de las soluciones de vivienda, al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, con fundamento en la información que le envía el Fondo Nacional de Vivienda, última que se ocupa de adelantar los procesos de proyectos, composición poblacional, convocatoria y postulación, así como, de verificar coordinar y verificar la información existente en las bases de datos de las entidades públicas y privadas.

Por su parte, la Ley 3ª de 1991, dispone en su artículo sexto:

Artículo 6º.- **“Establéese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.**

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios (...)

(Negrillas resaltadas por el Despacho)

3. Caso concreto.

De los anexos de la acción de tutela, se observan:

- La señora YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ, ostenta la calidad de víctima por desplazamiento forzado.
- La accionante interpuso derecho de petición ante FONVIVIENDA, el día 8 de julio de 2020, con número de radicación 2020ER0061210.
- A pesar de que en el escrito de tutela, la accionante no señala al DPS, este Despacho por la relación con los hechos y por las competencias

de la entidad, decidió vincular al DPS a este trámite tutelar. En ese sentido, la accionada señala que la señora YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ, interpuso derecho de petición el día 6 de marzo de 2020 mediante radicado No. E-2020-2203-045080.

- FONVIVIENDA allega Oficio de respuesta No. 2019EE0052738, entregado el 24 de julio de 2020 y copia del comprobante de envío, dirigido a la accionante.
- DPS otorgó contestación mediante radicado No. E-2020-3000-054119 de 9 de marzo de 2020.

Como ya se advirtió, el Derecho previsto por el artículo 23 de la Constitución Política en manera alguna conlleva la obligación de acceder a lo reclamado, por lo mismo, la acción de tutela no puede convertirse en el medio para imponer a FONVIVIENDA y al D.P.S., la orden de entrega de subsidio de vivienda, que como víctima del desplazamiento forzado, por vía administrativa persigue la accionante, menos aún en la forma específica que aquella impetra, pues ello desconocería la competencia de las Entidades encargadas de velar por los escasos recursos con que cuentan y el derecho a la igualdad entre las víctimas, esto es, de aquellos que como la señora YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ, se encuentran en condición de desplazamiento y han gestionado la reclamación.

No obstante, por virtud de la garantía constitucional, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta pronta, clara, congruente y de fondo, a lo solicitado.

Dado que el país se encuentra en estado de emergencia sanitaria por cuenta la Declaratoria de Pandemia por el Covid 19, se expidió el Decreto 491 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*, el cual modificó los términos para otorgar contestación a los derechos de petición. Así lo sustentó en uno de sus apartes:

“Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el

Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que en ese orden de ideas, estableció en su artículo 5, la ampliación de los términos para dar contestación a las peticiones:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

Que de acuerdo a la ampliación de términos establecida, se debe realizar el estudio del presente medio tutelar, con base en lo referido en el Decreto 491 de 2020. Si bien, el derecho de petición interpuesto por la accionante ante el DPS, fue radicado antes de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, éste fue respondido en término por la entidad, el día 9 de marzo de 2020, mediante radicado No. No. E-2020-3000-054119.

Ahora bien, respecto de la petición interpuesta ante FONVIVIENDA, se determina que el tiempo con el que contaba la entidad para dar contestación a la solicitud es de 30 días. Si la accionante presentó el derecho de petición

el día 8 de julio de 2020, la entidad accionada contaba con el término de 30 días para otorgar respuesta.

Verificada la respuesta emitida por FONVIVIENDA se encuentra que fue entregada el día 24 de julio de 2020, es decir, dentro del término establecido por el Decreto; en ella, se resuelve de fondo cada una de los interrogantes que la parte actora propuso en sus peticiones. Así como el cumplimiento del principio de publicidad.

Se advierte a la accionante que en ambas respuestas, le informan que su hogar fue incluido en listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita para el proyecto de vivienda ejecutado en Montería-Córdoba, que por tanto debe solicitar información ante la Caja de Compensación de ese municipio.

Por lo expuesto, se negará el amparo del Derecho Fundamental de Petición de la señora YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ, por cuanto el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA y el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”, emitieron respuestas de fondo y en oportunidad a la dirección física y correo electrónico informados por la peticionaria, en razón de ello no se advierte vulnerado ningún derecho fundamental.

Por lo tanto, no se accederá a las pretensiones planteadas con el amparo de tutela, pues es claro que la accionante no ha logrado acceder al subsidio familiar de vivienda debido a que no ha cumplido con la parte que a aquella le corresponde, en cuanto a la postulación del hogar y adelantar los trámites para acceder a un subsidio de vivienda. Y que si se encuentra en listado de potenciales beneficiarios para proyecto de vivienda en Montería.

Vale la pena recabar, que el derecho de petición, menos aún la acción de tutela, constituyen los medios para acceder a beneficios que administran las entidades públicas, pues los interesados deben seguir los procedimientos y atender a la orientación que se le brinda en las respuestas a los derechos de petición.

En esas condiciones, encuentra el Despacho, que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la acción constitucional presentada respecto de FONVIVIENDA y DPS, como quiera que no se logra vislumbrar afectación por parte de estas entidades a derecho fundamental respecto de la tutelante y su núcleo familiar.

Ahora bien, en relación al derecho previsto por el artículo 13 de la Constitución, no se argumentó, mucho menos se probó, acción u omisión de la cual advertir trato discriminatorio, razón suficiente para negar el amparo del derecho a la igualdad, pues como ya se indicó los procedimientos previstos corresponden a la misma exigencia prevista para sus iguales, esto

es, el grupo de personas víctimas que buscan acceder a subsidios de vivienda, entre otros.

Por último, y de acuerdo a lo manifestado por el “DPS”, respecto a la interposición de múltiples derechos de petición y acciones de tutela basadas en similares hechos, todos relacionados con la obtención de subsidio de vivienda, se debe conminar a la accionante a que se abstenga de tramitar acciones de tutela basándose en los mismos hechos y pretensiones que correspondan a la situación que hoy nos convoca, por cuanto esta acción conlleva una falta contra la ética, además de crear mayor congestión judicial que atenta contra los principios de celeridad y debida administración de justicia. De lo contrario se le advierte a la accionante que puede incurrir en las sanciones pecuniarias previstas en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 y en los artículos 80 y 81 del Código General del Proceso.

Por lo expuesto, se negará el amparo de los Derechos Fundamentales alegados por la señora YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución Política.

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR EL AMPARO DE LOS DERECHOS invocados en la presente acción de tutela por la señora **YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 49.698.068, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese esta providencia de conformidad con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991, haciéndole saber a la interesada el derecho a interponer el recurso de impugnación dentro de los tres (3) días siguiente al acto de publicidad.

TERCERO: Si no fuere impugnado, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (inciso 2º, artículo 31 Decreto Ley 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Jueza

L.C.B.B.

Juzgado 1º Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá
Radicado: 110013334001 2020 00171 00
Accionante: YELEINY DEL CÁRMEN VALLEJO NUÑEZ
Acción de Tutela

Firmado Por:

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRIGUEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d13d6b5b1b59465637089e86fa5c308e028ec5940720bcd769d1b2f74d0c9403**
Documento generado en 27/08/2020 12:29:16 p.m.