



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D. C., 17 ENE. 2018

Sentencia T N°: 4

**Radicado:** 110013335-017-2017-00444-00

**Demandante:** Edgar Chichilla Sanabria

**Accionada:** Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y  
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

**Derechos presuntamente vulnerados:** Petición, mínimo vital,  
igualdad

**Asunto:** Sentencia de tutela

No encontrando causal que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas, se procede a dictar SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA en la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por **EDGAR CHICHILLA SANABRIA**.

## I. ANTECEDENTES

### A. SOLICITUD

El señor EDGAR CHINCHILLA SANABRIA el 12 de diciembre de 2017 instauró acción de tutela contra Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por estimar vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales de Petición, a la igualdad y al mínimo vital.

Pretende el tutelante se ordene a la entidad accionada resolver de fondo la petición radicada el 17 de noviembre de 2017 ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y en el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, en los cuales solicitó información acerca del estado de su subsidio de vivienda y que le sea asignado el componente de vivienda como parte de la indemnización a la que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado.

### B. HECHOS

De acuerdo con la demanda los hechos pueden sintetizarse así:

1. El señor EDGAR CHINCHILLA SANABRIA elevó petición ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el día 17 de noviembre de 2017, visible a folios 4 y 5 del plenario.
2. Radicó también petición ante FONVIVIENDA el 17 de noviembre de 2017 visible a folio 6 del plenario.
3. A la fecha de presentación de la acción, el accionante no había recibido una respuesta de fondo a su solicitud.

### C. ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD ACCIONADA

Vencido el término establecido en el auto de fecha 6 de diciembre de 2017, las autoridades accionadas allegaron contestación en la que informaron lo siguiente:

- **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (f. 13 - 49)**

Dentro del término legal presentó contestación a la presente acción e informó que mediante Oficio radicado S-2017-1300-007781 dio respuesta de fondo a la solicitud elevada por la parte actora informando que, no se encuentra registrado en la base de datos con subsidio asignado, debido a que no se encuentra dentro de los criterios de priorización requeridos para ser potencial beneficiario de dicho beneficio de manera inmediata.

- **FONVIVIENDA (f. 50 - 67)**

La entidad accionada presentó contestación a la presente acción e informó que mediante Oficio No. 2017EE0105859 sin fecha dio respuesta de fondo a la solicitud informándole que el hogar del accionante no se postuló en ninguna de las convocatorias abiertas por FONVIVIENDA, por lo que deberá esperar a la apertura de nuevas convocatorias y postularse dentro del término establecido para ello.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA.

Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

### B. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En cuanto a la legitimación por activa, la solicitante es persona natural que actúa a nombre propio (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública, esto es la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 13 del D. 2591 de 1991).

### C. ANÁLISIS DEL DESPACHO

#### 1. Procedibilidad de la acción de tutela

Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede *"cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"* (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede *"cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto"* (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dada la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, los

tutelantes deben acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales.

En el asunto *sub examine* para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, el accionante no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados y, en cuanto a la inmediatez, se estima que el accionante acudió en un término prudencial para ejercer esta acción, por lo tanto, se procederá a examinar de fondo el asunto objeto de conflicto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la vulneración de los derechos fundamentales y su eventual protección de tutela.

## 2. Problemas jurídicos y temas jurídicos a tratar

El tutelante manifiesta que la entidad accionada ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición, igualdad, al mínimo vital, por parte de las autoridades accionadas al no contestar de manera oportuna la petición elevada en donde solicitó se le haga entrega del componente de vivienda como parte de la indemnización a la que considera tener derecho por ser víctima del conflicto armado.

Por su parte, tanto FONVIVIENDA como el Departamento de Prosperidad Social afirmaron y acreditaron haber dado contestación de fondo, clara y oportuna a la petente, por lo que solicitan que se configure el hecho superado.

De acuerdo con lo anterior, corresponde determinar si de las probanzas se puede colegir que existe, por parte de la entidad accionada, vulneración de los derechos fundamentales que invoca.

## 3. El derecho de petición

En Colombia la consagración del Derecho de Petición es muy antiguo<sup>1</sup>. Actualmente es un derecho de carácter fundamental, de aplicación inmediata, preferente, y forma parte de las garantías inherentes de toda persona en el Estado Social de Derecho (artículo 23 de la C.P)<sup>2</sup>.

Por una parte, el Derecho de Petición representa una manifestación de la democracia participativa pues permite la intervención de las personas en el estudio y la resolución de cuanto atañe a los asuntos públicos; y por otra, es un derecho público subjetivo instituido para la defensa y protección de los derechos en sede administrativa, en la medida en que permite que las personas puedan reclamar y solicitar el reconocimiento de sus derechos, informarse adecuadamente acerca de sus deberes, exigir el cumplimiento de las funciones de las autoridades, manifestarse en relación con una actuación suya en

<sup>1</sup> La consagración de este derecho data de hace dos siglos. En efecto, en la Constitución de Tunja sancionada en 1811, dentro de la declaración de los derechos del hombre en sociedad, se incluyó el siguiente texto: “[...] jamás se puede prohibir, suspender o limitar el derecho que tiene todo pueblo, y cada uno de sus ciudadanos de dirigir a los depositarios de la autoridad pública, representaciones o memoriales para solicitar legal y pacíficamente la reparación de los agravios que se le han hecho, y de las molestias que sufra”. Similares previsiones se establecieron en la Constitución de Cundinamarca de 1812, y en la de Cúcuta en 1821. Dichos textos pueden considerarse antecedentes del derecho establecido en el artículo 45 de la Constitución de 1886 según el cual “[t]oda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”. Sin embargo fue en el Decreto Ley 2733 de 1959, que se reglamentó el Derecho de Petición y luego en el Decreto Ley 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo se hizo un mayor desarrollo, en tanto recogió varias de las disposiciones de la primera normativa, modificó algunas e introdujo otras nuevas.

<sup>2</sup> El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 con la finalidad brindar a los ciudadanos la oportunidad de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades y a obtener una pronta respuesta.

particular, denunciar sus omisiones, examinar documentos públicos, obtener copias de éstos, formular consultas y pedir que se le preste un servicio, entre otros aspectos.

En consecuencia, este derecho permite el acceso a las autoridades, y a la información que ellas producen; posibilita la defensa de los derechos, consiente la participación en la función pública, y facilita el control y fiscalización por las personas de la actividad y de los actos de las autoridades.

Estas características del derecho de petición hacen que la posición de la Administración y de las demás autoridades públicas frente a su ejercicio no sea pasiva, sino que tiene implícitos deberes de facilitación y está orientada por un mandato de colaboración con el peticionario, tanto en la recepción y trámite de las peticiones, como al momento de responder oportuna, de fondo y eficazmente en orden a que éste pueda concretar los derechos que le concede el ordenamiento jurídico.

Al respecto la Corte Constitucional fijó como parámetro que busca garantizar la plena protección del derecho de petición la necesidad de que: " *c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición*"<sup>3</sup>. (Resalta el Despacho).

Así, el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política no solo hace referencia al derecho de presentar peticiones respetuosas ante la autoridad, ya sea en interés general o particular, sino también a obtener pronta respuesta de fondo, que resuelva la respectiva solicitud dentro de los términos establecidos en la ley.

En cuanto al término que tienen las entidades para dar respuesta a las peticiones, el legislador en el artículo 1° de la Ley 1755 de 30 de junio de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, señala que los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días. Este término, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional cuando la administración en razón de la naturaleza misma del asunto planteado no pueda dar respuesta en dicho lapso, evento en el cual, así habrá de informárselo al peticionario, indicándole además las razones que la llevan a no responder en tiempo, y la fecha en que se estará dando una respuesta de fondo. Este término excepcional ha de ser igualmente razonable.

#### **4. El derecho de petición respecto de persona en situación de desplazamiento**

Ahora bien, en atención a la calidad de persona desplazada que manifiesta ostentar el accionante, ha sido enfática la jurisprudencia constitucional en afirmar que dada la situación de pobreza, vulnerabilidad y situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos, son sujetos de una protección constitucional reforzada y sus solicitudes deben ser atendidas de manera preferente, pues en la mayoría de los casos solicitan la protección a su mínimo vital<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-377 de 2000. V.et. las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras".

<sup>4</sup>Corte Constitucional, T-527 de 2015.

Así mismo, en lo que se refiere al término para dar respuesta a las solicitudes de éste grupo de personas, en sentencia T-025 de 2004 se estableció el procedimiento que deben seguir las distintas entidades estatales cuando se reciban peticiones este grupo de personas deben “[p]roceder a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) **informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud;** 3) **informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda**”<sup>5</sup>

Se puede concluir que la protección que se debe dar al derecho de petición de las personas víctimas del desplazamiento cobra mayor importancia, dado su especial estado de vulnerabilidad, por tal razón, el actuar de la administración debe ser inmediato para la protección de ésta población afectada por la situación de conflicto del país.

Ahora bien, la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 206 de 28 de abril de 2017, Magistrada Ponente Doctora GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, fijó los parámetros en cuanto al derecho de petición interpuestos por las víctimas solicitando la entrega de la ayuda humanitaria, indicando lo siguiente:

*En efecto, este Tribunal sostuvo que los jueces de tutela no están investidos de la facultad de ordenar que se realice el pago de la ayuda humanitaria de manera discrecional, automática y generalizada, ante cada solicitud y/o petición de las personas desplazadas que no es resuelta oportuna ni adecuadamente por parte de las autoridades. Por el contrario, con la finalidad de que el recurso de amparo no afecte el derecho a la igualdad, ni se instaure como un trámite*

*preferente y paralelo que termine reemplazando los procedimientos administrativos ordinarios, en la jurisprudencia se estableció que los jueces de tutela deben: (i) respetar el orden de los turnos previamente establecidos por la autoridad competente, de tal manera que la vulneración del derecho de petición no es, prima facie, una razón suficiente para entregar los recursos de la ayuda humanitaria de manera directa y prioritaria; (ii) abstenerse –en ese sentido– de emplear la acción de tutela como mecanismo para alterar dicho sistema de turnos; (iii) exceptuar el acatamiento del orden preestablecido o dar una prelación dentro del mismo, cuando se presenten situaciones excepcionales de urgencia manifiesta o extrema que justifiquen dar un trato privilegiado a determinadas personas desplazadas, incluso a pesar de que sólo se haya invocado la vulneración del derecho de petición; y, finalmente, (iv) exigir a las autoridades, en cualquier caso, el deber de responder las peticiones y demás solicitudes, informando a la población desplazada sobre un término cierto y oportuno en el cual recibirá la ayuda humanitaria.*

Así mismo, estableció las excepciones en que se puede otorgar las ayudas humanitarias a las personas que se encuentran en condición de desplazamiento forzado señalando:

*“(iii) La jurisprudencia constitucional resaltó, no obstante, que las reglas anteriores deben morigerarse o exceptuarse cuando el operador judicial se enfrenta ante ciertas situaciones excepcionales. Se trata de aquellos casos en los cuales el accionante, a pesar de haber invocado la vulneración del derecho de petición, se encuentra en una situación de urgencia manifiesta o extrema, que justifica la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, de manera transitoria, en forma prioritaria respecto del orden cronológico preestablecido.”*

Las anteriores quedaron igualmente plasmadas en la parte resolutive del auto en mención de la siguiente manera:

<sup>5</sup> Corte Constitucional, T-025 de 2004.

*Tercero.- REQUERIR a los operadores judiciales para que amplien el plazo y fijen un término razonable, acorde con las dificultades que afronta la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para cumplir con la orden de dar una respuesta oportuna y adecuada a las peticiones relacionadas con la ayuda humanitaria.*

*Cuarto.- La orden proferida en el numeral tercero de esta providencia tendrá una vigencia hasta que culmine el mes de diciembre de 2017, fecha prevista por el Gobierno para que supere el rezago que enfrenta en materia de peticiones y para que pueda fortalecer su capacidad administrativa de respuesta.*

Por otra parte, teniendo presente que las personas que han sido víctimas del flagelo de la violencia por la situación de conflicto que se ha vivido en el país son acreedoras de una especial protección por parte del Estado por encontrarse en una especial situación de indefensión, ello no las excluye de adelantar ante las autoridades administrativas los trámites pertinentes que ha otorgado el Gobierno Nacional, a fin de obtener una respuesta por parte de la Administración, previo a activar la vía constitucional para la protección de sus derechos fundamentales.

En tal sentido, la H. Corte Constitucional ha expresado:

*"Todo lo anterior debe ser entendido como una acción positiva en favor de quienes, por razones particulares, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. Es decir, que se requiere de una intervención activa por parte del Estado para que estas personas puedan superar esa posición de debilidad y disfrutar de sus derechos de la misma manera que otros ciudadanos. No obstante, la condición de sujeto de especial protección constitucional no excluye ni elimina el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos. Así las cosas, si bien se otorga una protección adicional a este sector de la población, eso no quiere decir que en virtud del deber de solidaridad, cada quien deba acudir a los mecanismos que tenga a su disposición para recibir la protección de sus garantías legales y constitucionales" (Resalta el Despacho)<sup>6</sup>.*

Señalado lo anterior, se entrará a solucionar el caso en concreto, y se establecerá si la parte actora acredita con los requisitos antes mencionados para que se le otorgue la vivienda de manera prioritaria, o por el contrario si la respuesta emitida por la accionada cumple con los requisitos de Ley y se acopla a lo solicitado.

#### 5. Solución del caso concreto

Una vez notificado, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presentó contestación a la presente acción e informó que mediante Oficio radicado -2017-1300-007781 del 28 de noviembre de 2017 dio respuesta de fondo a la solicitud elevada por la parte actora informando que, no se encuentra registrado en la base de datos con subsidio asignado, debido a que no se encuentra dentro de los criterios de priorización requeridos para ser potencial beneficiario de dicho subsidio de manera inmediata, Oficio que fue remitido a la dirección que el accionante indicó en la tutela para ser notificada.

Por su parte, una vez notificada, FONVIENDA informó que mediante Oficio No. 2017EE0105859 sin fecha dio respuesta de fondo a la solicitud informándole que el hogar del accionante no se postuló en ninguna de las convocatorias abiertas por esa entidad, por lo que deberá esperar a la apertura de nuevas convocatorias y postularse dentro del

<sup>6</sup> Corte Constitucional. T-106 de 25 de marzo de 2015. M. P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

término establecido para ello. Respuesta enviada a la dirección de notificación de la actora mediante guía No. 862811685CO.

Señalado lo anterior debe decirse que, de acuerdo a la jurisprudencia estudiada, las víctimas del conflicto armado si bien gozan de una especial protección por parte del Estado, ello no los excluye del deber de autogestión, es decir, previo a acudir a instancias constitucionales para la protección de sus derechos fundamentales, deben realizar los trámites administrativos pertinentes para dar la oportunidad a la administración de emitir un pronunciamiento frente al derecho que reclama.

Ahora bien, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”* determina los criterios que se deben tener en cuenta los beneficiarios de los subsidios de vivienda, dentro de los cuales se encuentran: **a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; b) que esté en situación de desplazamiento; c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”.**

No obstante, la normatividad e cita dispone que dentro de la población en las condiciones anteriormente señaladas, se dará prioridad a **i) las mujeres y hombres cabeza de hogar, ii) personas en situación de discapacidad y iii) a los adultos mayores.**

Así las cosas, se estima que si bien es cierto la entidad accionada no emitió la respuesta esperada por el accionante, con el material probatorio allegado en el escrito de tutela no se evidencia que el tutelante se encuentre dentro de los criterios de priorización anteriormente señalados para acceder al subsidio de vivienda por medio de este mecanismo constitucional.

En este punto se advierte que los derechos a la igualdad, y al mínimo vital se encuentran igualmente cubiertos con la respuesta emitida por las entidades accionadas, dado que en el escrito de tutela no se advierten circunstancias que acrediten su vulneración.

Así, es menester negar la protección constitucional solicitada, toda vez que el señor Edgar Chinchilla Sanabria no acredita las condiciones de vulnerabilidad señaladas por la H. Corte Constitucional y por la ley para que se le dé el trámite preferencial en cuanto a la entrega de la vivienda que reclama.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- NEGAR LA TUTELA** presentada por el señor **Edgar Chinchilla Sanabria**, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

JUZGADO 17 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ

ACCIÓN DE TUTELA

ACCIONANTE: Edgar Chinchilla Sanabria

RADICADO: 2017-00444

**TERCERO.-** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**  
Juez

MM