



RAMA JUDICIAL
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN	110013337042-2020-000232-00
DEMANDANTE:	ROSA DELIA MURCIA
DEMANDADA:	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA" ADSCRITO AL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	DERECHO DE PETICIÓN EN CONEXIDAD CON EL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA IGUALDAD.

1. ASUNTO POR RESOLVER

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

2.DEMANDA Y PRETENSIONES

La Señora **Rosa Delia Murcia**, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el **Fondo Nacional de Vivienda** en adelante **FONVIVIENDA** porque presentó una solicitud el día 22 de junio de 2020 de la cual no ha obtenido respuesta de ni de forma ni de fondo. Allegó a su solicitud copia de la radicación respectiva.

Señala que en dicha petición pidió que se le indicara fecha cierta para saber cuando le van a pagar el subsidio de vivienda a que tiene derecho como víctima del desplazamiento forzado.

Dice que está en estado de vulnerabilidad y que cumple a la fecha con todos los requisitos para obtener el subsidio de vivienda, como lo ordena la ley y la jurisprudencia en la Tutela 025 de 2004.

Sostiene que FONVIVIENDA no se manifiesta ni de forma ni de fondo frente a su petición, desconociendo su derecho a la igualdad y los demás a los cuales hace referencia la sentencia T-025 de 2004, que el Ministerio de Vivienda informó públicamente que va a entregar la segunda fase de viviendas gratuitas para familias vulnerables, sin que se le indique como acceder a este derecho.

En consecuencia solicita que se ordene a FONVIVIENDA contestar su petición de forma y de fondo, manifestar en qué fecha le va a otorgar el subsidio de vivienda, conceder el derecho a la igualdad, a una vivienda digna, y cumplir lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 asignándole el subsidio de vivienda.

Solicita a FONVIVIENDA proteger los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad por el desplazamiento, proteger los derechos de los adultos mayores y de las personas discapacitadas y conceder el subsidio de vivienda.

Pide también que se le incluya en el Programa dos de la Fase de Viviendas Gratuitas anunciadas por el Ministerio de Vivienda porque cumple con el estado de vulnerabilidad.

3.CONTESTACIONES

FONVIVIENDA solicitó que se denieguen las pretensiones de la parte accionante en lo que tiene relación con la entidad, porque no ha vulnerado ninguno de sus derechos fundamentales. Solicita ser desvinculada del trámite.

Sostiene que la entidad llamada a responder es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la dependencia que corresponda, pues ante esta entidad fue radicada la petición de la demandante.

4. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS

¿Vulneró **FONVIVIENDA** –fondo adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- los derechos fundamentales de la Señora **Rosa Delia Murcia** porque no dio respuesta a la solicitud que ella radicó el día 22 de junio de 2020 para acceder al subsidio de vivienda como víctima del desplazamiento forzado?

Tesis del demandante: Sostiene que solicitó a **FONVIVIENDA** entregarle información acerca del subsidio de vivienda a que tiene derecho como víctima del conflicto armado, y por encontrarse en situación de vulnerabilidad, sin embargo, la entidad no contesta ni de forma ni de fondo su solicitud.

Tesis de FONVIVIENDA: Sostiene que nunca vulneró los derechos fundamentales del demandante porque la petición que ella presentó para acceder al subsidio de vivienda fue radicada en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y porque las solicitudes contenidas en la misma pertenecen a su órbita de funciones, por tanto, FONVIVIENDA debe ser desvinculada de este trámite.

Tesis del Despacho: Dirá el Despacho que de conformidad con el artículo 14 del Decreto Ley 155 de 2003, norma que lo creó, FONVIVIENDA es un fondo adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuenta con el mismo representante legal, estructura administrativa y planta de personal. Al actuar ambas entidades como un solo organismo público en lo que corresponde a su responsabilidad por las acciones u omisiones que puedan generar impacto en los derechos de los administrados, FONVIVIENDA no es ajeno al presente debate constitucional y fue debidamente conformado en este caso el litisconsorcio por pasiva.

Además, aunque la demandante radicó su petición en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al no contar el fondo con planta de personal ni estructura administrativa, por ser un fondo adscrito al ministerio, el único canal para que los ciudadanos puedan hacerle solicitudes es a través de este.

Con respecto a la petición que la demandante radicó el día 22 de junio de 2020 ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se observa que la entidad respondió todas y cada una de las solicitudes y la dirigió a las cajas de compensación familiar para despejar sus dudas frente al trámite, dadas las obligaciones que surgen del contrato de encargo y gestión celebrado entre Fonvivienda y CAVIS UT (Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar). En consecuencia se configura en este caso la carencia actual de objeto por hecho superado.

6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que

señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la “acción u omisión” de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez un garante de los derechos fundamentales, **debe examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante**, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

DEL DERECHO DE PETICIÓN.

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y, por tanto, de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional¹.

¹ Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: “...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

Toda 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.

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación con las entidades dedicadas a su protección o formación.

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos de su núcleo esencial los siguientes:

derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado...” en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

(i) La pronta resolución, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes². Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo³.

Como señaló la Corte en la Sentencia C-951 de 2014, existen algunas excepciones a dicho término, establecidas en razón a la materia a la cual se refiere la petición, por ejemplo, en lo que se refiere a las solicitudes pensionales:

“En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: “(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social”.

(ii) La respuesta de fondo, que se refiere al deber de dar respuesta clara, puntual, precisa, congruente y consecuente con el trámite administrativo. La Corte Constitucional señaló con respecto a las características de una respuesta de fondo⁴:

(...) para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión;

² Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³

Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

⁴ ⁴ Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

b) **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; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, *"de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"*.

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**⁵ indicó que *"el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración"*. Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

(Resaltados del Despacho)

(iii) La notificación de la decisión, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento⁵, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: *"Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado"*⁶.

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular⁷.

⁵ Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentanría, entre otras.

⁶ Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez. "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar 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, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna,

(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas⁸. En efecto, el artículo 15⁹ del CPACA (sustituido en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**¹⁰, indicó explícitamente que: “las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos (...).

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

(iv). La informalidad en la petición. De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio “*no exige*

sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas.”

⁸ Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2º. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3º. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

¹⁰ Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano petionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común”¹¹. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

(v) Prontitud en la resolución de la petición. El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de “pronta resolución” del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad “evento en el cual se equipara al particular con la administración pública”, b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador.

7. EL CASO EN CONCRETO

La Señora **Rosa Delia Murcia**, quien manifiesta ser víctima del conflicto armado y encontrarse en estado de vulnerabilidad, instauró tutela contra **FONVIVIENDA** por la violación de sus derechos de petición, a la igualdad y a la vivienda.

Como fundamento de la tutela señala que interpuso derecho de petición en interés particular solicitando se le informe la fecha concreta en la cual se le va a otorgar el subsidio de vivienda a que tiene derecho como víctima del desplazamiento forzado, pues se encuentra en estado de vulnerabilidad y cumple con los requisitos exigidos para obtener subsidio de vivienda, como ordena la ley y la Jurisprudencia en la Sentencia de tutela T-025 de 2004. Añade que el Ministerio de Vivienda anunció públicamente que va a entregar la fase dos de viviendas gratuitas para familias vulnerables, sin que la entidad demandada le informe como puede acceder a este beneficio.

¹¹ Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Con base en lo anterior solicita al juez que se ordene a FONVIVIENDA dar respuesta de fondo y de forma a su solicitud e indicar en qué fecha va a otorgar el subsidio de vivienda, también que actúe respetando los derechos a la igualdad, a la vivienda digna y cumplir con la Sentencia T-025 de 2004 asignándole su subsidio de vivienda; proteger los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad por el desplazamiento, los derechos de los adultos mayores y de las personas discapacitadas. Por último, pide que se le incluya dentro del programa de la Fase II de viviendas gratuitas anunciadas por el Ministerio de Vivienda por su estado de vulnerabilidad.

Al escrito de tutela adjuntó la demandante copia de la petición cuya presunta falta de respuesta da lugar a su solicitud de amparo, en la cual se observa que el destinatario es FONVIVIENDA. Fueron consignados en la misma como fundamentos fácticos que la peticionaria es víctima del desplazamiento forzado, que no se ha postulado porque desde el año 2007 no hay convocatorias, que a la fecha no le han otorgado el subsidio y se encuentra sin vivienda. También afirma que se encuentra en el programa RED JUNTOS o programa UNIDOS, como le sugirieron en la respuesta frente a anteriores peticiones, que se ha inscrito para el subsidio de "II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS" con el formulario que está disponible en la página web, que reside en la Ciudad de Bogotá y se encuentra en estado de vulnerabilidad, que está inscrita en el SISBEN de personas vulnerables. Añade que ha realizado varias peticiones en cuya respuesta le indican que no está inscrita, pero no le informan cuando van a abrir convocatorias, aunque el Gobierno Nacional manifiesta por los medios de comunicación que va a entregar la segunda fase de viviendas. Por último, dice que en las respuestas que ha recibido FONVIVIENDA manifiesta que no hay presupuesto, por tanto, considera que hay contradicciones en las diferentes posturas de esta entidad y *"En sus múltiples respuestas NO dan respuesta concreta de la fecha de esta convocatoria que es lo que yo quiero saber para alistar los documentos de esta inscripción"*.

Aportó la demandante como prueba de haber hecho uso del derecho de petición en los anteriores términos un documento virtual, un tanto ilegible, en el cual no obstante aparece claramente que su solicitud fue radicada en la página web www.minvivienda.gov.co el 22 de junio de 2020.

Por su parte, FONVIVIENDA respondió que su naturaleza jurídica es la de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por tanto sus funciones se ejercen a través de la planta de personal de este ministerio como establece el Decreto Ley 155 de 2003 en su artículo 14.

Frente a las solicitudes del escrito de tutela manifiesta que se opone a las mismas porque conforme al estado de postulación de la demandante no se desprende situación o hecho relevante del que pueda inferirse que la entidad ha vulnerado sus derechos fundamentales, pues las actuaciones descritas en la tutela están dentro de la órbita de competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, pues esta entidad es la encargada de brindar respuesta a las peticiones que se eleven sobre los estados de postulación, sin importar que la petición vaya dirigida a FONVIVIENDA.

Además la entidad carece de personal o dependencias que se encarguen de prestar la información solicitada por la demandante, por lo anterior afirma que debe declararse la improcedencia de la acción por carencia actual de objeto.

En cuanto al derecho de petición de la demandante señala que conforme a la consulta realizada al sistema de Gestión Documental del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se observa que la demandante registra una solicitud que debe ser atendida por esta entidad, pues el documento que da cuenta de su recepción fue generado en la página web del ministerio, a lo cual añade: *"(...) por tanto, claro está que no le corresponde al Fondo Nacional de Vivienda, brindar respuesta a la accionante, ya que en materia del subsidio Familiar de Vivienda, la única función de la entidad que represento es la de asignar subsidios después del estudio que hace el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, así*

En consecuencia solicita denegar las peticiones en relación con FONVIVIENDA, desvincular a esta entidad del trámite y vincular al mismo al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, que es la entidad llamada a dar respuesta a las inquietudes de la demandante.

Aportó para probar sus afirmaciones copia de la Consulta Sistema de Gestión Documental GESDOC del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el derecho de petición, respuesta del derecho de petición de la demandante y prueba de la notificación personal.

Conforme a los argumentos y pruebas aportadas por las partes se pudo establecer en el presente caso que la demandante radicó derecho de petición ante el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, aunque en el escrito menciona como destinatario de la misma a FONVIVIENDA, entidad que ahora pide ser desvinculada del trámite. Sin embargo, observa el Despacho que pese a ser dirigida al fondo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se hizo cargo de la petición al recibirla en el dispositivo creado con el fin de recibir solicitudes de los usuarios y nunca hizo uso de la facultad establecida en el artículo 21 del CPACA, norma que establece:

ARTÍCULO 21. FUNCIONARIO SIN COMPETENCIA. *<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.*

Al proceder de esta manera, haciéndose cargo de la petición de la demandante, actuó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de conformidad con el ordenamiento jurídico, pues como señaló FONVIVIENDA en su respuesta, el Decreto Ley 555 de 2003 -norma de creación del fondo- si bien lo dotó de autonomía presupuestal y financiera no le dio estructura administrativa ni planta de personal propia y lo adscribió al Ministerio, en consecuencia, presta sus servicios mediante el personal del

mismo. Por tanto, mal podría considerarse que al radicar la demandante su solicitud en la página web del ministerio no acudió a la dependencia competente, o que FONVIVIENDA es ajeno al presente debate, pues el único canal con que cuentan los ciudadanos para hacer una solicitud a este fondo es radicarla ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Lo anterior porque de la norma citada se concluye con toda claridad que es imposible radicar directamente ante FONVIVIENDA una solicitud, ya que sencillamente no existe dependencia, o funcionario o empleado ante quien presentarla, debido a que, se reitera, no tiene personal propio ni estructura administrativa. Aceptar la tesis de FONVIVIENDA llevaría a la conclusión de que los ciudadanos no pueden formular solicitudes a este fondo, o que no puede convocársele al debate sobre sus actuaciones por medio de acciones ordinarias o de la tutela, lo que contraría el ordenamiento jurídico porque ninguna entidad, organismo u autoridad pública es ajena a estos controles o a la responsabilidad que sus actuaciones como entidad pública puedan generar en relación con los derechos de los administrados, o al deber de rendirles cuenta de su gestión mediante peticiones respetuosas.

Para precisar lo anterior es necesario decir que los fondos adscritos como FONVIVIENDA constituyen desde el punto de vista de la estructura de la administración pública una *"Forma de administración de recursos públicos, con o sin personería jurídica, y su representante legal es el titular de la entidad al cual está adscrito, que funciona con la planta de ministerio o departamento."*¹², es decir que para efectos de la responsabilidad por sus actuaciones la entidad a la cual están adscritos y el fondo actúan como uno solo, de manera que no es ajeno FONVIVIENDA al presente trámite, por más que sus funciones estén restringidas por la norma creadora.

De conformidad con todo lo señalado se negará la solicitud de FONVIVIENDA de ser desvinculado de este trámite por considerar que sólo es responsable el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, pues para efectos administrativos y judiciales actúan como una sola entidad, ya que cuentan con el mismo representante legal y se trata de un fondo adscrito al ministerio.

Precisado lo anterior, se observa que la demandante hizo las siguientes solicitudes en la petición que da origen a la tutela: i) se le informe cuando se puede postular, ii) se le conceda dicho subsidio señalando fecha cierta para su entrega, iii) se le inscriba en cualquier programa de subsidio de vivienda nacional, iv) se le asigne una vivienda del programa de la Fase II de viviendas gratuitas que ofreció el estado, v) se le informe si le hace falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento forzado o en el programa de la II fase de viviendas, vi) de acuerdo a la respuesta que se expida por FONVIVIENDA, en caso de ser necesario, que se envíe copia de su solicitud al DPS para ser considerada en la selección de beneficiarios del subsidio en especie o en dinero, vii) que se le informe si la incluyen en la II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS como persona víctima del desplazamiento forzado. Por último, para efectos de notificaciones aporta su dirección de residencia en Bogotá, su número telefónico y el correo electrónico murciarosa370@gmail.com.

¹² <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Fondos+Cuentas>

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio respuesta a cada una de las anteriores solicitudes mediante comunicación con número 2020EE0047589 con fecha 6 de julio de 2020. Allí hizo claridad sobre los trámites, la participación de las diferentes entidades que intervienen en los mismos y como se escogen los beneficiarios de los subsidios. Concluyó indicando a la peticionaria: *"Cualquier solicitud adicional, puede acercarse a la Caja de Compensación Familiar más cercana a fin de que le resuelvan todas las dudas que tenga al respecto, en virtud del contrato de encargo y gestión celebrado entre Fonvivienda y CAVIS UT (Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar)."*

Esta respuesta fue notificada mediante el correo electrónico murciarosa370@gmail.com, como prueba la hoja 4 del documento que contiene la respuesta de FONVIVIENDA al escrito de tutela.

De conformidad con lo anterior estima el despacho que se configura en este caso la carencia actual de objeto por hecho superado, pues la acción de tutela es procedente mientras exista vulneración o amenaza a un derecho fundamental, pero cuando la situación que las causa es superada, se pierde el objeto propio de la acción de tutela.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la procedencia del hecho superado por "carencia actual del objeto" expresando que tiene *"ocurrencia cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional. "(T-085 de 2018). En otra decisión, ha dicho la Corte que ante el hecho superado desaparece la causa que motivó su iniciación, y la misma se torna improcedente, pues ya no existe objeto jurídico sobre el cual entrar a decidir (T-358 de 2011):*

"...La naturaleza de la acción de tutela estriba en garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Entonces, cuando cesa la amenaza a los derechos fundamentales de quien invoca su protección, ya sea porque la situación que propiciaba dicha amenaza desapareció o fue superada, esta Corporación ha considerado que la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo de protección judicial, en la medida en que cualquier decisión que el juez de tutela pueda adoptar frente al caso concreto carecerá de fundamento fáctico. En este sentir, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado, de suerte que la Corte ha entendido que una decisión judicial bajo estas condiciones resulta inocua y contraria al objetivo constitucionalmente previsto para la acción de tutela...".

Así las cosas, se declarará la ocurrencia del hecho superado en la presente acción de tutela sin que deba el juez emitir orden alguna para restablecer el disfrute de los derechos invocados por la demandante.

Ampliación del término para resolver peticiones conforme el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

Con ocasión de la emergencia nacional decretada por la pandemia una de las medidas de urgencia tomadas por el Gobierno Nacional para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas fue la ampliación del término para responder derechos de petición (artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020), que pasa a ser de treinta (30) días siguientes a su recepción, salvo algunas excepciones: (i) las peticiones de documentos y de información, que deben resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, ii) las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta, que deben ser treinta resueltas dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción, excepciones consagradas mediante el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 2020, pero sólo para las peticiones que se encontraran en curso o fueran radicadas durante el estado de emergencia.

Sin embargo este decreto legislativo señala en el párrafo del citado artículo 5 que sus disposiciones no se aplican a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales, como sucede en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero. - Declarar la carencia actual de objeto por hecho superado con respecto a la acción de tutela promovida por la Señora ROSA DELIA MURCIA contra FONVIVIENDA-fondo adscrito al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO- por la respuesta a la petición que radicó el día 22 de junio de 2020.

Segundo. - Notificar por el medio más efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero. - Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
Juez.

Firmado Por:

Acción de Tutela 2020-232
Sentencia de Primera Instancia
Demandante: ROSA DELIA MURCIA
Demandada: FONVIVIENDA

ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 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:
dbe40cdde7b9a3116875f342a73fa81c79c65b2656a435740fae71e27d51
5599

Documento generado en 01/10/2020 06:40:06 p.m.