



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

Bogotá D.C. veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021).

RADICACION:	110013337042-2021-00071-00
DEMANDANTE:	SILVIA GUTIERREZ AROS
DEMANDADO:	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL
ACCIÓN:	TUTELA
DERECHOS:	PETICIÓN E IGUALDAD

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.

DEMANDA Y PRETENSIONES

La accionante incoa la presente acción de tutela por considerar que la entidad accionada vulnera sus derechos fundamentales al no resolver de fondo la solicitud con fecha 20 de noviembre de 2020, en la cual pidió información sobre el estado de su inscripción al Programa de Vivienda, también que se le conceda inscripción al subsidio de vivienda y que se le asigne una vivienda del programa II Fase de Vivienda y le informen si tiene pendiente algún documento para acceder a los beneficios.

En consecuencia, solicita amparar sus derechos vulnerados y ordenar a la entidad resolver de fondo y favorablemente la petición presentada.

TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto del siete (07) de abril de dos mil veintiuno (2021)., notificado al día siguiente.

CONTESTACIONES

Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contestó la acción de tutela por medios electrónicos, sosteniendo que resolvió la petición presentada mediante memoriales del 16 y 22 de diciembre de 2020.

En primer lugar, mediante el radicado S-2020-3000- 308712 de diciembre 16 de 2020, que aportó al expediente judicial, le informó sobre las generalidades del programa de SFVE, expuso la situación de la peticionaria frente a la posibilidad de acceder a los beneficios de vivienda y le ofreció una respuesta puntual cada solicitud.

En segundo lugar, mediante el radicado S-2020-2002- 314541 de diciembre 22 de 2020, se le informó que fue remitida copia de la petición junto con los documentos presentados a las siguientes entidades Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y a la Unidad para las Víctimas, para lo de su competencia.

FONVIVIENDA

Guardó silencio.

PROBLEMA JURÍDICO

¿Vulneran FONVIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL los derechos fundamentales de la señora SILVIA GUTIÉRREZ AROS con ocasión de la falta de respuesta a la petición que radicó el 20 de noviembre de 2020, cuyo objeto es, entre otras, obtener información sobre el beneficio de vivienda gratuita del programa II Fase de Vivienda?

Tesis del Accionante: Se vulneran sus derechos fundamentales al no resolver de fondo la petición presentada, la cual debe ser resuelta de manera favorable a sus intereses.

Tesis de Prosperidad Social: No se vulneran derechos fundamentales en tanto la entidad resolvió la solicitud de la peticionaria mediante comunicaciones con radicado de salida S-2020-3000- 308712 de diciembre 16 de 2020 y S-2020-2002- 314541 de diciembre 22 de 2020, informándole que se había remitido la petición a la entidad competente y que no es posible acceder a la solicitud de beneficiarle con vivienda gratuita por no cumplir los criterios de priorización previstos en la ley 1537 de 2012 y

su Decreto reglamentario 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 2231 de 2017.

Tesis del Despacho: Sostendrá que la respuesta brindada por PROSPERIDAD SOCIAL resolvió de fondo y de conformidad con los fundamentos normativos aplicables la solicitud presentada por la señora GUTIÉRREZ AROS, e el sentido de denegar la pretensión de otorgamiento de subsidio de vivienda por falta de cumplimiento de los criterios de priorización previstos en el ordenamiento jurídico aplicable. Sin embargo, se concederá el amparo del derecho fundamental de petición por cuanto FONVIVIENDA no acreditó haber dado resolución a la petición elevada por la accionante, conforme a su régimen de competencias.

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 sí 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, 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.

CASO EN CONCRETO

Vulneración del derecho de fundamental de petición de la demandante, quien es sujeto de especial protección constitucional, por parte de FONVIVIENDA

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; además se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

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 del núcleo esencial del derecho de petición i) la pronta resolución; ii) la respuesta de fondo; y iii) la notificación de la decisión.

Ahora bien, el derecho de petición tiene matices específicos en el caso de la población desplazada por la violencia, teniendo en cuenta que le asiste una especial protección constitucional originada en su condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, que se concreta en garantías especiales a cargo del Estado Colombiano².

Concretamente, el derecho de petición adquiere un valor constitucional diferenciado para esta población en la medida en que resulta un mecanismo para acceder a las prestaciones estatales ante situaciones que generan a las personas que padecen gran vulnerabilidad, como son el desarraigo, la pérdida del modo de vida, la separación de los bienes materiales e inmateriales.

De manera que cuanto el derecho de petición sea el mecanismo para solicitar apoyos estatales para superar su condición de vulnerabilidad como víctima de la violencia, *“la respuesta debe estar dirigida en este sentido, y no en temas ambiguos y paralelos, que limiten o anulen la efectividad de la petición, dejando al peticionario en peores*

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 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.

² Corte Constitucional Sentencia T-239 de 2013

*condiciones de las que se encontraba, sin tener precisión de lo que allí solicitó y sin la posibilidad de obtener las ayudas a las que puede tener derecho para lograr superar sus condiciones de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta*³

Se refuerza, entonces, en estos casos, el deber de que la respuesta de las autoridades ante las solicitudes de los administrados se ciña a “los criterios de suficiencia, efectividad y congruencia” porque quien peticona en este caso puede estar en condiciones que le impidan garantizar su mínimo vital y en una situación de urgencia tal que no le sea posible agotar los trámites administrativos mediante los cuales pueda solicitar el cumplimiento de las prestaciones estatales.

En el caso de la referencia, la señora SILVIA GUTIÉRREZ AROS sostiene que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados por las entidades accionadas al no resolver el derecho de petición elevado con el 20 de noviembre de 2020, en el cual solicitó se le otorgara beneficio de vivienda gratuita en calidad de víctima de la violencia.

A este respecto, el despacho comprende que las autoridades públicas accionadas para atender las peticiones de la población desplazada, deben informar al ciudadano si cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento para lograr acceder al beneficio de vivienda y de ser el caso cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que lo reciba efectivamente.

Al efecto, la entidad accionada aportó constancia de haber remitido una respuesta a la petición mediante memoriales del 16 y 22 de diciembre de 2020. Al efecto, aportó el radicado S-2020-3000- 308712 de diciembre 16 de 2020, del cual el despacho resalta que se informó sobre las generalidades del programa de SFVE, y se expuso la situación de la peticionaria frente a la posibilidad de acceder a los beneficios de vivienda comunicando que la accionante se encuentra registrada en condición de desplazamiento en el RUV (Registro Único de Víctimas) reportando como ciudad de residencia Bogotá D.C., pero no se encuentra registrada en la base de datos de la Estrategia Unidos, ni cuenta con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, ni tampoco se encuentra en el censo de damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

En virtud de lo anterior, le explicó que no cumple con los criterios de priorización aplicados para los proyectos de vivienda en la ciudad de Bogotá D.C, donde reporta

³ Sentencia T 158 de 2017, en que se reitera lo considerado en la Sentencia T-305 de 2016.

como residencia en las bases de datos, de conformidad con lo establecido en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 2231 de 2017. Concretamente, debido a que para acceder al beneficio de vivienda gratuita se requería, además de registrar en condición de Desplazamiento, pertenecer a la Estrategia Unidos y tener un subsidio Asignado o en estado Calificado, o reportar en Censo damnificados y alto riesgo no mitigable y pertenecer a la Estrategia Unidos.

Además, en cuanto a la consulta de si le hacía falta algún documento, precisó que para la inclusión en los listados de potenciales de vivienda gratuita e iniciar participación en el beneficio, los interesados no deben realizar gestión alguna, en el sentido de presentar solicitudes o documentos, pues simplemente deben registrarse y tener actualizada la información de las bases de datos oficiales del programa de Vivienda Gratuita.

Por otro lado, respecto de la solicitud de inscripción en el listado de potenciales beneficiarios para acceder al subsidio de vivienda, le comunicaron que para recibir la vivienda del programa SFVE debía ser seleccionada como beneficiaria definitiva lo cual resulta improcedente en la medida en que no cumple con los criterios de priorización antes descritos.

En segundo lugar, mediante el radicado S-2020-2002- 314541 de diciembre 22 de 2020, se le informó que fue remitida copia de la petición junto con los documentos presentados a las siguientes entidades Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y a la Unidad para las Víctimas, para lo de su competencia.

En virtud de lo anterior, estima conveniente el despacho advertir que mediante el artículo 12 de la ley 1537 de 2012, se estableció que a título de subsidio en especie se podrán asignar viviendas a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En concordancia con lo anterior, mediante el Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", el gobierno nacional reglamentó los requisitos de priorización y focalización para el subsidio de vivienda, definiendo al hogar potencial beneficiario como el que cuenta con uno o varios miembros registrados en alguna de las bases de identificación enumeradas en el artículo 2.1.1.2.1.2.1 de la presente sección y que resulte incluido en los listados

que elabora el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, una vez aplicados los criterios de priorización definidos en el artículo 2.1.1.2.1.2.3.

De aquellos criterios de priorización, los aplicables para la población víctima de desplazamiento forzado consisten en a) haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado antes de la expedición de la Ley 1537 de 2012, y cuya ejecución no hubiera sido concluida o que se encuentre sin aplicar; b) que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007; o c) incorporados como víctimas de desplazamiento forzado en la base de datos del RUV y pertenezcan a la Red Unidos.

En este sentido, se advierte que la respuesta brindada por PROSPERIDAD SOCIAL fue de fondo y de conformidad con los fundamentos normativos aplicables, concretamente en cuanto a la verificación para el caso de la señora GUTIÉRREZ AROS del cumplimiento de los criterios de priorización previstos en el ordenamiento jurídico aplicable. Además, en criterio del despacho no se estima contrario a los principios de justicia, equidad y solidaridad priorizar y focalizar el otorgamiento de subsidios de vivienda ante el reto institucional que impone la reparación integral a millones de colombianos que integran la población víctima de la guerra con un presupuesto limitado.

Al margen de lo anterior, en la medida en que la ciudadana demandante solicita se ordene a la entidad accionada proveer una resolución favorable a sus intereses, se advierte que no resulta procedente la acción de tutela con el fin de obtener una respuesta en que se acceda a la solicitud del beneficio, teniendo en cuenta que no se encuentra acreditado que la ciudadana que demanda se encuentre en una circunstancia excepcional que torne procedente una priorización el otorgamiento del subsidio otorgándole un trato diferenciado de los demás ciudadanos dolorosamente afectados por el fenómeno de la violencia en Colombia.

Por lo tanto, en este preciso sentido, no procede el amparo de los derechos fundamentales de petición e igualdad, invocados por la parte demandante.

Ahora bien, al margen de lo anterior, comprende el despacho que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA – también se encontraba llamado a desplegar una actuación administrativa con ocasión de la presentación de la solicitud radicada por la ciudadana ante sus dependencias, máxime cuando de conformidad con el radicado S-

2020-2002- 314541 de diciembre 22 de 2020, se encuentra acreditado que PROSPERIDAD SOCIAL le remitió copia de la petición junto con los documentos presentados para lo de su competencia.

Concretamente, para pronunciarse sobre la procedencia de iniciar un nuevo proceso de identificación de potenciales beneficiarios o de selección, en tanto de conformidad con los artículos 2.1.1.2.1.3.1 y 2.1.1.2.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, es esa entidad a la que le compete la selección de Hogares Beneficiarios y la asignación del subsidio familiar de vivienda.

No obstante, la entidad en comento no se pronunció en el proceso judicial de amparo y se abstuvo de rendir los informes requeridos en el auto admisorio de la acción de la referencia, por lo que comprende el despacho que actualmente FONVIVIENDA se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición que le asiste a la ciudadana SILVIA GUTIÉRREZ AROS.

En virtud de lo anterior, se ampararán los derechos fundamentales de la actora en relación con el componente que de la petición de 20 de noviembre de 2020 le compete resolver, conforme a las funciones y competencias que se le atribuyeron en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, se le ordenará a FONVIVIENDA que, antes del vencimiento de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta providencia, resuelva de fondo las peticiones conforme a su régimen de competencias.

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.- AMPARAR el derecho fundamental de petición invocado por la señora SILVIA GUTIÉRREZ AROS en el escrito de tutela y, en consecuencia, **ORDENAR** al **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA** que conforme a su régimen de competencias, antes del vencimiento de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta providencia, resuelva de fondo las peticiones contenidas en la solicitud radicada el 20 de noviembre de 2020 y remitida por competencia por PROSPERIDAD SOCIAL de conformidad con lo manifestado en el memorial E-2020-2203-291829 del 22 de diciembre de 2020.

SEGUNDO. DENEGAR las demás pretensiones de la ciudadana **SILVIA GUTIERREZ AROS**, conforme a las consideraciones expuestas en esta sentencia.

TERCERO. NOTIFICAR por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. ADVERTIR a las partes que este fallo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

QUINTO. 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.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ**

Firmado Por:

**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: **2f2b142a30177105ac6b344bfe42caa6e9191cef57df2c5788c3bac81cbb768f**

Documento generado en 20/04/2021 04:34:20 PM