



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DIECIOCHO LABORAL
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, once de marzo de dos mil veintidós

PROCESO	Acción de tutela
ACCIONANTE	Lorena Cuesta Mena
ACCIONADO	Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA-adscrito al Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio
RADICADO	No. 05001 31 05 018 2022 00080 00
INSTANCIA	Primera
PROVIDENCIA	Sentencia Nro. 33 de 2022
DERECHOS INVOCADOS	Petición, Igualdad, dignidad humana y vivienda digna
DECISIÓN	Niega Tutela

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2591 de 1991 procede el Despacho a definir la viabilidad de la Acción de Tutela de la referencia.

ELEMENTOS FÁCTICOS

Manifestó la accionante que es persona de la tercera edad, que su grupo familiar está conformado por 4 personas quienes fueron desplazados por la violencia del municipio de Puerto López del Bagre-Antioquía, asentando sus vidas como consecuencia de la violencia en el municipio de Medellín-Antioquia en donde no cuentan con una vivienda.

Ante la situación referida, elevó petición por medio de correo electrónico el 22 de noviembre de 2021 a las entidades accionadas solicitando postulación y entrega del subsidio familiar de vivienda para compra de casa usada, recibiendo por parte de las mismas respuestas que a su parecer no guarda concordancia con lo solicitado y que no resuelve de fondo la pretensión realizada. Por lo anterior, considera vulnerado sus derechos fundamentales de Petición, Igualdad, dignidad humana y vivienda digna.

SOLICITUD DE TUTELA Y DERECHOS INVOCADOS

Por lo anterior, solicita se tutelen sus derechos fundamentales vulnerados y se le ordene a las accionadas realizar la postulación, reconocimiento y entrega del subsidio familiar de vivienda para compra de casa usada.

RESPUESTA DEL ENTE ACCIONADO

Mediante auto del 28 de febrero de 2022 se admitió la acción de tutela, ordenándose la notificación y concediéndole a las entidades accionadas el término de dos (2) días para que rindiera informe respecto a los hechos de la tutela.

Estando dentro del término conferido para hacerlo, la entidad coaccionada, Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA, rindió informe indicando que la petición elevada por la accionante fue resuelta de fondo mediante radicado 2021ER0147313 remitido al correo electrónico aportado por la accionante. Una vez revisado el sistema de información de subsidio familiar de vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no se encontró postulación por parte de la accionante a ninguna de las convocatorias realizadas por la entidad, requisito indispensable para poder acceder al beneficio pretendido. Teniendo en cuenta lo anterior, solicita se niegue el amparo solicitado por haberse dado una respuesta de manera oportuna y de fondo a la solicitud invocada.

Por su parte, y estando dentro del término conferido para hacerlo la entidad coaccionada, NACIÓN-MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, rindió informe indicando que la petición elevada por la accionante fue resuelta de fondo por parte del Coordinador del Grupo Atención al Usuario mediante resolución 2022EE0014398 el cual fue remitido a través de la empresa 472 por medio de correo electrónico. Situación que deja en descubierto que en el caso particular se configura la existencia de carencia actual de objeto por hecho superado, pretendiendo se niegue las pretensiones de la accionante al no evidenciarse vulneración a derecho fundamental alguno.

TRÁMITE DE LA TUTELA

Una vez adelantado el trámite correspondiente, se observa que resulta procedente proferir la decisión de fondo, toda vez que no se encuentra la existencia de irregularidad alguna que pueda invalidar lo actuado y este Despacho es competente para conocer de la acción de tutela impetrada, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

El conflicto jurídico se centra en determinar si como lo asegura la tutelante se han vulnerado sus derechos fundamentales al emitirse por parte de las accionadas respuestas dilatorias, incongruentes y que no resuelven de fondo la petición invocada que está encaminada a la postulación y entrega del subsidio de vivienda.

Encontrándose en este asunto, que las respuestas emitidas por ambas coaccionadas resuelven de manera clara, congruente y de fondo la petición invocada, sin encontrarse vulneración a derecho fundamental alguno, tal como pasa a explicarse:

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, señalan que procede la acción de tutela para reclamar la protección inmediata a derechos fundamentales ante la vulneración o amenaza de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particulares que cumplan función pública. Un aparte de la norma es el siguiente:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces..., 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 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.

De acuerdo a la disposición antes citada, debe indicarse que la tutela es procedente ante cualquier entidad pública de cualquier nivel o de un particular en los casos señalados jurisprudencialmente, con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales que se consideren amenazados o vulnerados por ellas.

Por su parte el derecho de petición, se encuentra contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política, estableciendo lo siguiente:

“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”.

A través de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, se reguló lo concerniente al derecho de petición ante las autoridades y los particulares, así como los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones en el artículo 14 de la siguiente forma:

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. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se

entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

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.

PARÁGRAFO. 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 la ley 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.

Ahora bien, frente al derecho de petición, la H. Corte Constitucional, ha establecido una línea jurisprudencial a través de la cual se indica que la Administración o un particular ante una petición presentada por cualquier persona, tiene la obligación de brindar una respuesta pronta y de fondo, ya que de no existir esta obligación se haría nugatorio el derecho a presentar peticiones, es decir, no tendría objeto contar con la posibilidad de presentar peticiones, si a su vez no se tuviera la seguridad de que se va a obtener una respuesta.

La obligación de la administración va más allá de dar una respuesta, pues esta debe tener las siguientes características para que se considere efectiva: 1) ser oportuna; 2) resolver de fondo, con claridad y precisión lo que se solicita y 3) debe ponerse en conocimiento del peticionario; de manera que, si no se cumple con alguno de ellos, se vulnera el derecho fundamental de petición.

Sobre estos elementos configuradores del derecho de petición, la H. Corte Constitucional se ha pronunciado entre otras, en sentencia T-140 de mayo de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, en los siguientes términos;

(i) La pronta resolución constituye una 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.
(...)

(ii) La respuesta de fondo hace referencia al deber que tienen las autoridades y los particulares de responder materialmente a las peticiones realizadas. Según esta Corte, 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; 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.

(iii) La notificación de la decisión atiende a la necesidad de poner al ciudadano en conocimiento de la decisión proferida por las autoridades, ya que lo contrario, implicaría la desprotección del derecho de petición. La notificación en estos casos se traduce en la posibilidad de impugnar la respuesta correspondiente. 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.

Igualmente, la Alta Corporación ha clarificado que la respuesta al derecho de petición resulta suficiente si se cumple con los requisitos anteriores, sin que se implique la aceptación de lo que se pide, pues la respuesta puede ser positiva o negativa; tampoco puede la administración exonerarse de la obligación de dar respuesta por falta de competencia de la entidad a la que se presentó la misma y cuenta con los términos establecidos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 ya indicados.

Todo lo anterior, ha sido explicado por la Alta Corporación, entre otras en Sentencia T- 077 de marzo de 2018, M.P Antonio José Lizarazo Ocampo, en los siguientes términos:

“1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.

3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.

(...)

9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado”.

Debe tenerse en cuenta además que, a causa de la declaratoria del estado de emergencia

provocado por la pandemia del COVID 19, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declarado exequible por la Sala Plena de la H. Corte Constitucional¹, el presidente de la República en uso de sus facultades expidió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, que establece en su artículo 5° la ampliación de los términos para atender las peticiones durante la vigencia de la emergencia sanitaria. De manera general, las peticiones presentadas durante la vigencia de la emergencia sanitaria o que estuvieran en trámite, deberán tramitarse en el término de treinta (30) días posteriores a su presentación y de treinta cinco (35) días cuando se trate de materias a cargo de la entidad receptora, debiendo informarse al peticionario cuando no fuere posible la resolución de la misma dentro de ese término, así como la nueva fecha de respuesta; artículo analizado por la H. Corte Constitucional que mediante la sentencia C 242 de 2020², declaró su exequibilidad condicionada.

El programa de Vivienda Gratuita está asignado funcionalmente al Fondo Nacional de vivienda, en adelante FONVIVIENDA, como entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien es el encargado de ejecutar políticas en materia de vivienda de interés social urbano mediante la asignación de subsidios de conformidad con la previsto en la Ley 3 de 1991, el Decreto 1077 de 2014 y la Ley 1537 de 2012 y sus normas reglamentarias.

Dentro de las funciones del FONVIVIENDA se encuentra la de otorgar subsidios de vivienda que puede ser entregada en especie o dinero sin cargo alguno a los beneficiarios que cumplan con las condiciones que establece la Ley. Para la postulación las personas interesadas deben (i) Verificar que en el municipio de interés haya proyectos de vivienda gratis. (ii) En caso de encontrarse proyectos de vivienda gratis en el municipio de interés y que haga parte del listado del Departamento para la Prosperidad Social, se debe realizar la postulación en la caja de compensación familiar quienes deben indicar las fechas de convocatoria y documentos que se necesitan presentar para la efectiva postulación. Una vez realizada la postulación será estudiada la información y cotejada en la base de datos para determinar las familias que resulten favorecidas con el Subsidio de vivienda.

Con respecto al derecho a tener una vivienda digna, la H. Corte Constitucional ha expresado que esté es un derecho constitucional de desarrollo progresivo o programático, condicionada su efectividad a la previa obtención de las condiciones materiales que lo hacen posible, por lo tanto, es un derecho fundamental de segunda generación, no susceptible de protección inmediata por vía de tutela. El derecho a una vivienda digna no implica el derecho a ser propietario de la vivienda en que se habita, así lo ha expresado la H. Corte Constitucional: “la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida.”³

¹ C 145 de 2020 Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

² C 242 de 2020 Magistrados ponentes: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, CRISTINA PARDO SCHLESINGER

³ Sentencia T-1091 de 2005. M.P Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Así las cosas, el derecho a la vivienda digna sería susceptible de protección constitucional para evitar que quien ya la posee fuese injustamente privado de la misma, limitado su disfrute, cuando opere el factor de conexidad con otro derecho fundamental o cuando pueda evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. La prosperidad de una tutela para la protección de este derecho, dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto en las que el juez constitucional deberá determinar si la necesidad de vivienda conlleva elementos que involucren la dignidad o la vida de quien acude a la instancia constitucional, al respecto la H. Corte Constitucional, señaló;

La dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente ella implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta. Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra sin duda la vivienda.⁴

El derecho a la igualdad se encuentra contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política que reza lo siguiente:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

Así mismo, la H. Corte Constitucional ha determinado que la igualdad es un concepto multidimensional que puede ser reconocido como un principio, un derecho fundamental o una garantía, que carece de contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana, sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado, por lo que debe entenderse a partir de tres (03) dimensiones; I) formal, lo que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; II) material, en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos; y, III) la prohibición de discriminación que implica que el Estado y los

⁴ Sentencia C-575 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero

particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras⁵.

Es por eso, que la H. Corte ha manifestado en reiteradas ocasiones la necesidad de un examen de validez constitucional de un trato diferencial entre dos sujetos o situaciones, que consiste en determinar si el criterio de distinción utilizado por la autoridad pública o el particular fue usado con estricta observancia del principio de igualdad, poniendo de presente que la misma puede ser descompuesta por cuatro mandatos, (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes⁶.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En esta acción de tutela se solicita la protección del derecho fundamental de Petición, Igualdad, dignidad humana y vivienda digna, los cuales considera la accionante atropellados por las entidades accionadas ante las respuestas dilatorias y evasivas realizadas ante la petición elevada el 22 de noviembre de 2021 en la cual se pretende la postulación y entrega del subsidio familiar de vivienda para compra de casa usada. Pretendiendo se ordene a las accionadas realizar la postulación, reconocimiento y entrega del subsidio familiar de vivienda.

Por su parte, las entidades accionadas rindieron informe coincidiendo en que se dio respuesta de manera clara y oportuna al derecho de petición invocado por la accionante, sin encontrarse postulación por parte de la misma a ninguna de las convocatorias realizadas por FONVIVIENDA, requisito indispensable para poder acceder al beneficio pretendido.

Ahora, de la documentación allegada al despacho y que obra en el expediente digital se extrae copia de la petición realizada el 22 de noviembre de 2021 (ítem 2 del expediente digital fls.4 y ss) de donde se desprende solicitud de subsidio de vivienda, resaltando su condición de desplazada, del mismo modo, se observó copia de la respuesta emitida por Fonvivienda Radicado 2021EE0135749 del 23 de noviembre de 2021, con su respectivo comprobante de entrega (ítem 5 del expediente digital) y copia de la respuesta emitida por el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio Radicado 2022EE0014398 del 18 de febrero de 2022 (ítem 6 del expediente digital. fls. 5 y ss) de donde se desprende en ambos escritos respuestas con el

⁵ Sentencia T 030 del 24 de enero de 2017. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado

⁶ Sentencia T-250 de abril de 2012. M.P ALEJANDRO LINARES CANTILLO

lleno de los requisitos para entenderse eficaz, congruente, clara y de fondo. Si bien no se esta accediendo a la solicitud de la accionante en cuanto a realizar la postulación y entrega del subsidio solicitado, se está poniendo de presente los requisitos, procedimiento y pasos para realizar la postulación de manera efectiva de cara a las normas que regulan la materia.

Ahora, debe recordarse que tal como se señaló en precedencia, el derecho de petición apareja la obligación de la administración o particular de brindar una respuesta oportuna, de fondo, con claridad y precisión, que debe ser puesta en conocimiento del peticionario o peticionaria, sin que ello implique que sea positiva, es decir, accediendo a las pretensiones de la parte, ya que puede ser negativa y con ello se estaría dando respuesta en los términos indicados.

Razón por la cual no encuentra esta dependencia judicial vulneración a derecho fundamental alguno, debiéndose resaltar que es obligación de la accionante cumplir con la postulación para poder acceder, si es el caso, al subsidio ofertado. No es el derecho de petición la manera de acceder a la postulación y mucho menos la acción de tutela.

Aunado a lo anterior, considera esta judicatura que saltarse el proceso por vía de tutela y ordenar la postulación y reconocimiento del subsidio solicitado estaría en contra vía del derecho a la igualdad que se pregona en la presente acción constitucional en relación con las demás personas que se encuentran adelantando el mismo trámite, que cumplieron con la postulación en debida forma y que se encuentran en espera de ser valorada su información y cumplir con los requisitos establecidos por Ley para ser beneficiarios del subsidio pretendido. Así las cosas, ha de colegirse que las entidades no han vulnerada los derechos fundamentales deprecados por la accionante, por lo que no se accederá a la tutela pretendida

Finalmente, se ordenará notificar la decisión en la forma establecida por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose a las partes que la misma puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y que en caso de no impugnarse la acción, una vez el fallo alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la H. Corte Constitucional a efectos de su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO DIECIOCHO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando Justicia en nombre de la República y por mandato constitucional,

FALLA

PRIMERO: NO TUTELAR derecho fundamental alguno a la señora LORENA CUESTA MENA, al no evidenciarse vulneración por parte de la entidad accionada, tal y como se explicó en las

consideraciones.

SEGUNDO: ORDENAR la notificación de este fallo en la forma establecida en el Artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndole a las partes que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

En caso de no impugnarse, una vez alcance ejecutoria formal, se enviará lo actuado ante la Honorable Corte Constitucional para a su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a smaller 'M' and a period.

ALBA MERY JARAMILLO MEJIA
JUEZA

IRI