

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2021 – 00135**, informando que las accionadas y la entidad vinculada dieron respuesta al requerimiento efectuado, y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvasse proveer.

ANA RUTH MESA HERRERA
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D. C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

I. ANTECEDENTES

La señora BLANCA INÉS URREGO CORRALES, identificada con cédula de ciudadanía 49.733.655, interpuso acción de tutela en contra del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas.

Como sustento fáctico, dijo es víctima de desplazamiento forzado y no está inscrita en el programa de vivienda gratis pese a haber solicitado a FONVIVIENDA la indemnización parcial.

Que radicó derecho de petición el 17 de febrero de 2021 ante ambas accionadas, al encontrarse en una situación económica difícil, y a la fecha de presentación de la tutela no lo han llamado para saber qué documentos requiere para ingresar en los programas de vivienda, o si le hace falta algún documento para la adjudicación de la vivienda.

Dijo que ya realizó el "*Plan de Atención y Reparación Integral a las Víctimas PAARI*" para que se estudie su grado de vulnerabilidad y que sea indemnizada parcialmente con el subsidio de vivienda, ya que le fue informado que corresponde al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS – la selección de los potenciales beneficiarios de ello.

Por ello, solicita que FONVIVIENDA dé respuesta al derecho de petición y se le informe cuándo se le va a entregar la vivienda, si hace falta algún documento para la entrega de la vivienda, y se le incluya en el listado de potenciales beneficiarios para acceder al subsidio de vivienda.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

Mediante auto del 16 de marzo de 2021, se notificó la admisión de la presente acción de tutela y se requirió al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, para que rindieran un informe respecto de los hechos y pretensiones de la tutela, e igualmente se vinculó a la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO a la presente acción de tutela.

El **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA** dio contestación a la acción de tutela por medio de oficio radicado 2021ER0033138, solicitando se nieguen las pretensiones incoadas ya que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Ello, teniendo en cuenta que no asigna turnos o fechas ciertas para la entrega de vivienda, máxime cuando la accionante no cumple los requisitos para recibir vivienda gratuita, situación que le fue comunicada en respuesta a las peticiones presentadas.

Finalmente, dijo que el programa de Vivienda Gratuita se encuentra cerrado, por lo cual no habrá más convocatorias, enumerando las convocatorias actuales que está ejecutando el Gobierno Nacional.

El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** dio respuesta en oficio 159731, solicitando se nieguen las pretensiones incoadas en el escrito de tutela.

En sustento de su petición, señaló que dio respuesta a la petición presentada por la tutelante, mediante oficio S-2021-3000-126005 del 25 de febrero de 2021, indicándole que la entidad no cumple funciones de entrega de subsidios o adjudicación de vivienda, toda vez que únicamente tienen funciones de carácter técnico dentro del procedimiento administrativo para la identificación y selección de potenciales beneficiarios.

Finalmente, el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, dio respuesta en oficio 2021EE0025016, solicitando se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

Para sustentar su petición, informó que la entidad encargada de asignar, coordinar, otorgar y/o rechazar los subsidios de vivienda, es FONVIVIENDA, toda vez que el Ministerio solo formula, dirige y coordina las políticas en materia habitacional integral.

Que, una vez verificadas las bases de datos, se encontró que la actora no cumple con los requisitos para vivienda gratuita, por lo cual solicita se declare la improcedencia de la acción y se desvincule la entidad del trámite.

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico, se establece en determinar si se vulneran los derechos fundamentales de la señora BLANCA INÉS URREGO CORRALES por el proceder del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL y la entidad vinculada, y cuales las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe rememorar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la cual impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas*

Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011”, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se dijo:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos axiomas en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo

esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada”.

3. Del derecho de petición en el caso de las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en el caso de las peticiones presentadas por las víctimas del conflicto armado de Colombia, la H. Corte Constitucional ha impuesto una carga adicional a las entidades para resolver sus peticiones, dado que gozan de especial protección por parte del Estado.

Ya desde la sentencia T-025 de 2004, dicha Corporación señaló que en las respuestas dadas a las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado, debe tenerse en cuenta que el Estado tiene el deber de garantizar el restablecimiento de sus derechos, y por ello se deben observar una serie de condiciones especiales para resolver sus solicitudes ante cualquier entidad.

Ello, no solo en la medida que la Constitución Política otorgó protección constitucional al Derecho de Petición como un medio para garantizar la consecución de los fines esenciales del estado social de derecho, sino también porque en el caso de las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado su entrega oportuna y adecuada debe propender por superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran.

Tales posturas, han sido reseñadas en sentencia T-377 de 2017, la cual recopila lo dicho en, entre otras, sentencias T-839 de 2006, T-630 de 2009, T-496 de 2007, T-745 de 2006 y Auto 099 de 2016 de la H. Corte Constitucional, respecto de la protección al derecho fundamental de petición en personas que han sido víctimas del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Dentro de los requisitos que deben observarse, se enumeran los siguientes:

“(i) Contestar una solicitud de entrega de ayuda humanitaria con la simple indicación del trámite interno que debe adelantarse para conseguirla, no puede entenderse como una respuesta válida, que

satisfaga el derecho fundamental de petición. Una contestación en esos términos constituye una violación del derecho a formular peticiones.

(ii) Frente a solicitudes de entrega de ayuda humanitaria, las autoridades deben responder indicando una fecha cierta en el que ésta será entregada en caso de que tengan derecho a ella. En todo caso, dicha fecha debe ser razonable y oportuna.

(iii) Las autoridades no pueden someter a la población desplazada a un "peregrinaje institucional" para acceder a sus derechos, por lo cual es necesario que reciban de ellas una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación. Por lo tanto, es necesario evitar por parte de las autoridades respuestas evasivas o simplemente formales.

(iv) Para que las autoridades cumplan con su obligación de garantizar este derecho, es de "vital importancia" el adecuado manejo, registro y control de la información, con el fin de que las autoridades competentes tengan "pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado" (...)"

Bajo esos mismos criterios, la Corporación ha determinado que los anteriores requisitos van concatenados con la protección del derecho fundamental al mínimo vital de una persona en víctima de desplazamiento forzado, en casos que la solicitud esté encaminada a la obtención de reconocimiento y entrega efectiva de los medios por los cuales se espera reestablecer sus derechos, como en el caso concreto, la entrega de una indemnización.

Por ello, para prevenir vulnerar, adicional al derecho fundamental de petición, el derecho al mínimo vital de una persona que eleva una solicitud ante una entidad estatal, se debe tener en cuenta que se pone en riesgo o vulnera también el mínimo vital:

"(i) Cuando la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple con los requisitos para acceder a ella. Esta situación se presenta cuando, entre otras, las autoridades toman en cuenta requisitos, formalidad y apreciaciones que no corresponden con la situación en la que se encuentran quienes reclaman ayuda humanitaria, o cuando esas autoridades aducen formalidades o requisitos que no se encuentran en el ordenamiento jurídico.

*(ii) Cuando en respuesta a la solicitud formulada se reconoce la ayuda humanitaria de emergencia, pero no se hace su entrega efectiva sin justificación válida. **La falta de entrega injustificada puede darse, por ejemplo, por la ausencia de notificación al interesado, la***

renuencia a desembolsar la ayuda humanitaria (aduciendo, por ejemplo, ausencia de recursos económicos) o la simple omisión de la entrega de la ayuda humanitaria.

(iii) Cuando la entrega de la ayuda humanitaria se realiza, pero no de forma oportuna e integral, lo cual le impide cumplir su finalidad: socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades más urgentes de quienes la solicitan.”(Negrillas fuera de texto)

Del estudio del caso en concreto, se encuentra probado en el plenario que el accionante elevó derecho de petición radicado 2021ER0019609 el 17 de febrero de 2021 ante FONVIVIENDA, y, contrario a lo dicho en el escrito de tutela, el 9 de febrero de 2021 ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS, radicado E-2021-2203-032619, en los cuales solicitó a las entidades la entrega de un subsidio de vivienda por su condición de víctima por el hecho de desplazamiento forzado.

Si bien en el escrito inicial se alegó que la petición elevada ante el DPS se presentó el 17 de febrero de 2021, de las pruebas aportadas se encuentra que la solicitud fue realmente radicada el 9 de febrero de la corriente anualidad.

En esos términos, de la lectura de la respuesta dada por el DPS, se advierte que se le informó a la tutelante que no acreditó el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiaria del subsidio de vivienda, y que la competencia para determinar los hogares que cumplen los requisitos de postulación, está en cabeza de FONVIVIENDA, y reiterando lo dicho al Despacho en el sentido de las funciones que cumple el ente. Dicha misiva, fue notificada al correo electrónico aportado en la solicitud, el cual coincide con la dirección de notificación de la presente tutela.

En igual sentido, a la promotora de la tutela le fue remitida respuesta por parte de FONVIVIENDA, indicándole que su hogar se postuló para las convocatorias de vivienda gratuita de Resolución 1283 de 2014, cerrada en Resolución 1549 de dicha anualidad, encontrándose que no cumplió los requisitos para ser beneficiaria de vivienda gratuita.

Por otra parte, se le manifestó que la entidad no abrirá nuevas convocatorias para vivienda en la medida que ello obedece a las políticas del Gobierno Nacional, estando en ejecución otros programas a los cuales se debe aplicar, como lo son los estipulados en la Ley 1537 de 2012.

Ambas solicitudes, fueron debidamente atendidas por parte de las entidades accionadas, aunque de manera negativa, y al habersele notificado a la actora cada una de las respuestas por medio de su correo electrónico, se colige que no hubo vulneración del derecho fundamental de petición.

Así mismo, no se encuentra medio probatorio alguno que permita si quiera inferir una eventual amenaza a cualquier otro derecho fundamental de la promotora de la acción en cabeza de las entidades accionadas, toda vez que cada una ha obrado en cumplimiento de sus respectivas funciones, sin que se haya probado el perjuicio alegado en el escrito inicial, por lo cual se negará el amparo solicitado.

De la misma manera, valga señalar que no puede pretenderse hacer uso de la acción de tutela como medio para ser incluido en la lista de beneficiarios y desconocer los derechos de quienes cumplieron los requisitos de postulación en cualquiera los programas de entrega de subsidios, ya que ello vulneraría el derecho a la igualdad de todos aquellos aspirantes que se encuentran en proceso de adjudicación de las ayudas, por lo cual no habrá lugar a amparar derecho fundamental alguno.

Finalmente, de lo dicho por el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, se colige que no tiene competencia alguna para eventualmente satisfacer las pretensiones incoadas, toda vez que sus funciones se limitan a implementar las políticas en materia de vivienda, sin que directamente asuma rol alguno en el estudio de beneficiarios o la adjudicación de los subsidios que otorga el Gobierno Nacional por medio de sus diversos programas, por lo cual habrá de desvincularse del trámite.

V. DECISIÓN

En razón a lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NEGAR AMPARO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES** invocados por la señora BLANCA INÉS URREGO CORRALES, identificada con C.C. 49.733.655, por las razones expuestas.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** del presente trámite al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, por lo dicho anteriormente.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico, de conformidad con el Acuerdo PCSJA2011632 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y en atención a la situación

sanitaria del país por la enfermedad denominada COVID-19.

CUARTO: **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yudy', with a stylized flourish underneath.

YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

ERBC