

**INFORME SECRETARIAL:** Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2021 – 00198**, 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**. Sírvase 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., treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**I. ANTECEDENTES**

La señora Rosa Isabel Echavez Cadena, identificada con cédula de ciudadanía 49.554.622, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional De Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, a la igualdad y a la vida en condiciones dignas.

Como sustento de sus aspiraciones, dijo que el 16 de marzo de 2021 interpuso derecho de petición ante Fonvivienda, solicitando una fecha cierta en la cual se le va a otorgar el subsidio de vivienda, a que tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.

De la misma manera, el 10 de marzo de 2021 presentó solicitud ante el DPS, solicitando le sea indicada la fecha en que obtendrá el subsidio de vivienda a que tiene derecho, como víctima de desplazamiento forzado.

Indicó, que Fonvivienda no se ha pronunciado de forma ni de fondo sobre su solicitud, vulnerándole sus derechos fundamentales, y no se le ha inscrito en los programas de vivienda gratuita del Ministerio de Vivienda.

## II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

Mediante auto del 20 de abril de 2021, se notificó la admisión de la presente acción de tutela, se requirió al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS – 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 2021EE0038197 del 21 de abril de 2021, solicitando negar las pretensiones incoadas, ya que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno pues su actuar ha sido en el marco de la ley vigente.

Como sustento, señaló que la accionante elevó petición con radicado 2021ER0032901, al cual dio respuesta en radicado 2021EE0027563, siéndole notificada al correo electrónico aportado. Del mismo modo, informó que ésta no figura inscrita en las convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007, como tampoco se encuentra postulada en la Convocatoria de Vivienda Gratuita.

A su turno, el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO** dio respuesta en oficio 2021EE0040571 del 27 de abril de 2021, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, al considerar que carecen de sustento fáctico y jurídico, por cuanto señala que en el presente asunto acaeció un hecho superado.

Para sustentar su petición, adujo que mediante oficio RD2020EE0027563 del 24 de marzo del 2021 dio respuesta al derecho de petición presentado por la tutelante, aconteciendo un hecho superado al haberse superado la situación que originó la acción de tutela.

Finalmente, el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** dio respuesta en oficio 160325, solicitando se nieguen las pretensiones incoadas en el escrito de tutela y/o su desvinculación del presente asunto.

Para fundamentar su petición, señaló que la promotora de la tutela elevó derecho de petición con radicado E-2021-2203-060236, al cual dio respuesta mediante misivas del 22 y 23 de marzo, haciendo mención de las competencias que tiene el Departamento en materia de vivienda.

### **III. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico, se establece en determinar si se vulneran los derechos fundamentales de la accionante por el proceder del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 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 recordar 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." (Negritas fuera de texto)*

Del estudio del caso en concreto, afirma la actora elevó el 16 de marzo de 2021, derecho de petición ante Fonvivienda radicado 2021ER0032901. Si bien

del documento aportado no es legible la fecha de radicación, lo cierto es que la afirmación no fue refutada o controvertida por la entidad.

Igualmente, se tiene que el 10 de marzo de 2021 radicó solicitud ante Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, de consecutivo E-2021-2203-060236, los cuales guardan identidad de hechos y pretensiones, encaminadas a que se le conceda el subsidio de vivienda al que considera que tiene derecho, se le informe cuando le será entregado, y si le falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento forzado.

Respecto de la petición elevada ante Fonvivienda, se encuentra que en radicado 2021EE0027563 se le informó a la señora Rosa Isabel que no existen postulaciones de su hogar a las convocatorias efectuadas por dicha entidad, y por lo tanto no es posible darle una fecha cierta para la entrega del subsidio. En la misiva, atiende cada punto en concreto, y le explica el funcionamiento del programa "*Mi Casa Ya*", para el cual debe cumplir los requisitos de los Decretos 1077 de 2015 y 729 de 2017.

La respuesta, se notificó por medio del correo electrónico aportado en la petición, que coincide con la dirección de notificación de la presente acción constitucional, y que tiene confirmación de entrega, por lo cual se encuentra satisfecho el derecho de petición por parte de Fonvivienda, como quiera que la respuesta, si bien fue negativa, fue de fondo y atendiendo cada una de sus inquietudes.

De la lectura de la respuesta dada por el DPS, se aportó como anexo el Oficio radicado S-2021-3000-14602 del 22 de marzo de 2021, en la cual se le informó a la accionante que no fue posible incluirla en los listados de potenciales beneficiarios de vivienda gratuita, ya que no cumple con los criterios de priorización aplicados en la ciudad de Bogotá. También se señala que, si bien se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, lo cierto es que no se encuentra en la base de datos de los priorizados dentro de distintos programas.

Dentro de la respuesta, incluye un acápite en el cual atiende cada petición en concreto, informándole los requisitos para acceder a los actuales programas de ayudas del Gobierno, en materia de vivienda, y el respectivo procedimiento.

La respuesta, se notificó a través del correo electrónico aportado en la solicitud, que igualmente coincide con el indicado como dirección de notificación de la presente acción constitucional, encontrándose satisfecho el derecho de petición en cabeza del DPS, como quiera que, si bien la respuesta no fue positiva, lo cierto es que la entidad atendió cada una de las preguntas

formuladas y le explicó el marco normativo aplicable para obtener un beneficio del Gobierno, en materia de vivienda.

Finalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio alega que en oficio RD2020EE0027563 del 24 de marzo de 2021, dio contestación a cada una de las consultas formuladas por la promotora de la acción de tutela, advirtiéndose que, en efecto, pese a que con el escrito inicial no se allegó petición a esa cartera ministerial, contestó la petición que había sido dirigida a FONVIVIENDA con radicado 2021ER0032901.

Dicha respuesta si bien no se identifica con el número que indica, ciertamente lo hizo con el oficio 2021EE0027563 del 24 de marzo de 2021, en el que se da una respuesta de fondo a la petente, la cual le fue notificada:

Certificado de comunicación electrónica  
Email certificado

Identificador del certificado: E44968041-S

El servicio de **envíos**  
de Colombia



Lleida S.A.S., Aliado de 4-72, en calidad de tercero de confianza certifica que los datos consignados en el presente documento son los que constan en sus registros de comunicaciones electrónicas.

**Detalles del envío**

Nombre/Razón social del usuario: MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO (CC/NIT 9004637252)  
Identificador de usuario: 419687  
Remitente: EMAIL CERTIFICADO de 472 Fonvivienda12 <419687@certificado.4-72.com.co>  
(originado por 472 Fonvivienda12 <472Fonvivienda12@minvivienda.gov.co>)  
Destino: johansantiagocaviedesechavez@gmail.com

Fecha y hora de envío: 26 de Abril de 2021 (17:11 GMT -05:00)  
Fecha y hora de entrega: 26 de Abril de 2021 (17:11 GMT -05:00)

Asunto: RV: RESPUESTA ELECTRONICA 2021 EE0027563 : NOTIFICACION DEL DERECHO DE PETICION DE ROSA ISABEL CHAVEZ CADENA C.C.No. 49.554.622 (EMAIL CERTIFICADO de 472Fonvivienda12@minvivienda.gov.co)

30 Nacional.01 8000 111 210 www.4-72.com.co

Obsérvese que es la misma respuesta dada por FONVIVIENDA y ello obedece que, conforme con el artículo 1° del Decreto 555 de 2003, si bien la precitada entidad tiene "...*personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera...*", lo cierto es que fue creada "...*sin estructura administrativa ni planta de personal propia*", lo que justifica tal actuar. Sin embargo, se itera, que las dos peticiones por las que fue incoada esta acción constitucional fueron resueltas de fondo y notificadas a la accionante, habiéndose superado el hecho genitor de la tutela y en consecuencia, no hay lugar a acceder a lo pretendido.

## 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,

Juzgado Trece Laboral del Circuito de Bogotá D.C.

**RESUELVE:**

- PRIMERO:** **NEGAR** la protección de los derechos fundamentales invocados por la señora Rosa Isabel Echavez Cadena, identificada con C.C. 49.554.622, en punto de la carencia actual del objeto por hecho superado, por las razones expuestas.
- SEGUNDO:** **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.
- TERCERO:** **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,



**YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS**

*ERBC*