

**INFORME SECRETARIAL:** Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00409**, informando que la comunicación enviada a la accionada fue contestada, mientras que la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio guardó silencio y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvasse proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO  
Secretario

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

#### **I. ANTECEDENTES**

La señora Gloria Hubeny López González, identificada con cédula de ciudadanía 24.373.283, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de igualdad y petición.

Como fundamento de sus pretensiones, indicó que presentó derecho de petición el 8 de agosto de 2022, solicitando se diera una fecha cierta de para otorgar el subsidio de vivienda al que tiene derecho como víctima del conflicto armado, señaló que, cumple con los requisitos para obtener la mencionada ayuda y que la accionada no se ha manifestado ni de fondo ni de forma respecto de la petición presentada.

Por lo tanto, solicitó se le ordene a la entidad accionada contestar el derecho de petición de fondo y de forma, que le conceda el derecho a una vivienda digna y que sea incluida en el programa de la fase II de viviendas gratuitas anunciadas por el Ministerio de Vivienda, ya que cumple con el estado de vulnerabilidad.

## II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 6 de septiembre de 2022, fue admitida la presente acción y se requirió a la accionada para que diera contestación a la misma, se vinculó a la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se la requirió a rendir un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

El **Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda**, contestó en oficio con radicado 2022EE0087778 del 8 de septiembre de 2022, informando que, mediante resolución 2022EE0087424, el derecho de petición fue contestado, enviado y entregado al correo electrónico aportado por la accionante en el derecho de petición.

Mencionó que, la accionante no figura en ninguna de las convocatorias para las personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007 “*Desplazados Arrendamiento Mejoramiento Csp y Adquisición Vivienda Nueva o Usada*” realizadas y que tampoco se postuló a la convocatoria de vivienda gratuita. Que uno de los requisitos establecidos para que las personas tengan derecho a acceder a un subsidio de vivienda es postularse en una de las convocatorias, entendiendo por postulación, la solicitud que debe hacer el hogar con el objeto de acceder a un subsidio, tal como lo establece el art. 2.15. del Decreto 1077 de 2015.

Por lo anterior, solicitó denegar las pretensiones de la accionante en razón a que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues ha actuado de conformidad con la constitución y la Ley vigente.

La cartera ministerial vinculada guardó silencio.

## III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se vulnera los derechos fundamentales invocados, por el proceder de la accionada y 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 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, 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 que 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 estudió:

*"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. 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 aspectos 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. Caso en concreto**

Descendiendo al caso en concreto, por activa se aportó el derecho de petición elevado ante el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el 8 de agosto de 2022, en el cual solicitó se dé una fecha cierta para conceder el subsidio de vivienda, que se lleve a cabo la inscripción en cualquier programa de subsidio de vivienda familiar y que le sea asignada una vivienda del programa de la II fase de viviendas gratuitas que ofreció el Estado. Aunado a ello que, se le informe si le hace falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento y si la incluyen en la fase II de las viviendas gratuitas como víctima de desplazamiento forzado.



La accionada, Fonvivienda, allegó con la contestación la respuesta al derecho de petición con radicado 2022EE0087424, del 7 de septiembre de 2022, en donde señaló que, no es posible asignar subsidios a quienes no se han postulado a los mismos, y que los proyectos del Programa Vivienda Gratuita fase 1 ya se encontraban asignados; que el Decreto 1077 de 2017 regula quiénes son los posibles beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en especie y quiénes lo pueden obtener, a partir de las bases de datos que se nutren de los componentes poblacionales de desplazados, de red unidos y de desastres naturales.

Agregó que, realizó la consulta en su base de datos la cual arrojó como resultado que la promotora de la Litis no está habilitada para postularse al programa de vivienda gratuita en la primera fase ni en la segunda.

Teniendo en cuenta lo anterior la accionada respondió a todas y cada una de las solicitudes invocadas en el derecho de petición, poniéndole en conocimiento la oferta existente en materia de programas para el acceso a subsidio de vivienda, programas de arrendamiento con opción de compra entre junto con vivienda y los requisitos necesarios para el acceso a estas ayudas.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la respuesta al derecho de petición no necesariamente debe ser positiva y accediendo a lo pretendido, sino que debe atender los puntos objeto de la petición y anunciar las razones por las cuales se accede o no a lo solicitado, como ha sido sostenido por la H. Corte Constitucional en, entre otras, sentencia T-357 de 2018 al decir que:

*"Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".*

Es preciso mencionar que, de acuerdo a la documental que reposa en el expediente el Despacho puede inferir que la accionada notificó en debida forma la respuesta al derecho de petición. Por tanto, se colige que la tutelada resolvió de fondo la solicitud y la notificó en debida forma, advirtiéndole así que, no se vulneró el derecho fundamental de petición.

Finalmente, frente a la solicitud de amparar el derecho fundamental de igualdad, es pertinente recalcar que dicho derecho debe de contar con un soporte probatorio de cara a su exigibilidad. Tal afirmación supone una carga en cabeza de la parte actora, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

*"En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.*

*Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho"*

En consecuencia, no se impartirá ninguna orden frente a las pretensiones, como quiera que la accionada dio respuesta de fondo a la petición dando cumplimiento a lo solicitado.

## **V. DECISIÓN**

En mérito de lo 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** el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora Gloria Hubeny López González, identificada con cédula de ciudadanía 24.373.283, por lo antes expuesto.



- SEGUNDO:**        **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- 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**

MCCC