

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00055-00
ACCIONANTE:	MARÍA MATILDE LONDOÑO DE PÉREZ
ACCIONADOS:	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - D.P.S. y UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV (vinculada).
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 024

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora María Matilde Londoño de Pérez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 24.951.904, quien actúa en nombre propio, en contra del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- D.P.S. y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV (vinculada), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, de: petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna.

I. Objeto

La acción pretende:

*Ordenar FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- DPS-. **Contestar el DERECHO DE PETICIÓN de fondo y de forma. Y decir en qué fecha va a otorgar el subsidio de vivienda.***

*Ordenar FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- DPS-. **Conceder el derecho a la igualdad, a una vivienda digna mínimo y cumplir lo ordenado en la T-025 de 2.004. Asignando mi subsidio de vivienda.***

*Ordenar FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL- DPS- **Proteger los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad por el desplazamiento, proteger los derechos de los adultos mayores y de las personas discapacitadas y concederme el subsidio de vivienda.***

Que se me incluya dentro del programa de la II fase de viviendas gratuitas anunciadas por el ministerio de vivienda ya que cumplo con el estado de vulnerabilidad. Negrillas fuera de texto

II. Hechos

Los hechos narrados por la tutelante:

Interpuse DERECHO DE PETICIÓN de interés particular. Solicitando fecha cierta para saber cuándo se va a otorgar el SUBSIDIO DE VIVIENDA a que tengo derecho como desplazamiento forzado.

En el momento estoy en estado de vulnerabilidad, hasta la fecha yo cumplo con los requisitos exigidos para obtener el subsidio de vivienda como lo ordena la ley y la jurisprudencia en la tutela T-025 de 2.004.

FONVIVIENDA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL –DPS- no se manifiesta ni de forma ni de fondo a mi petición, incumpliendo el derecho a la igualdad y los demás consignados en la tutela T025 de 2.004. Además, el ministerio de vivienda informo públicamente que va a entregar II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS para familias vulnerables sin que se manifieste acerca de cómo acceder a ello.
Negritas fuera de texto

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 23 de febrero de 2021, el Despacho admitió la presente acción, y ordenó notificar al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda - Doctor Erles Edgardo Espinosa o a quien haga sus veces, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Doctora Susana Correa Borrero o quien haga sus veces y al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Doctor Ramón Alberto Rodríguez Andrade o quien haga sus veces, notificaciones que se efectuaron el 24 de febrero de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, las accionadas: Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - D.P.S y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV; dieron respuesta a la presente acción.

Posteriormente, mediante auto de primero (1) de marzo de 2021, se requirió al Juzgado Catorce (14) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Judicial de Bogotá, para que allegara copia de la demanda, anexos y sentencia de tutela, proferida en el expediente N°. 11001-31-87-014-2020-00046-00 N.I 47638, en el que es accionante la señora María Matilde Londoño de Pérez y accionados Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS. El tres (3) de marzo de 2021, el Juzgado Catorce (14) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Bogotá, remitió copias de la acción de tutela.

Respuesta de las accionadas

1. Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA

La accionada contestó mediante oficio remitido por correo electrónico, el 24 de febrero de 2021, en el que manifestó:

Una vez revisado el número de identificación de la parte accionante en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pudo establecer que el hogar fue beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda, asignado en la Bolsa Ahorro Programado Contractual, mediante la Resolución No. 781 del 10 de octubre de 2012, por valor de \$12.000.000, y su estado es “Apto con subsidio vencido”.

(...)

Como consecuencia de lo anterior, y atendiendo a que el subsidio hace parte de vigencias anteriores, éste fue restituido a la Dirección del Tesoro

Nacional, y no existe posibilidad de retorno de los recursos, toda vez que, la función del Fondo Nacional de Vivienda –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es velar por la correcta ejecución y aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda.

Lo anterior con fundamento legal, en la Resolución 019 de 2011, que en su artículo 42, establece:

“(…) ARTÍCULO 42. RESTITUCIÓN DEL SUBSIDIO. El subsidio familiar de vivienda deberá ser restituido a la entidad otorgante en los siguientes casos:

1. Por renuncia voluntaria de los miembros del grupo familiar mayores de edad, antes del vencimiento del subsidio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2190 de 2009. (Hoy Decreto 1077 de 2015)

2. Por no aplicación del subsidio por parte del hogar beneficiario durante su vigencia. (...)” Subrayado fuera de texto

Por las razones expuestas y teniendo en cuenta que el subsidio no se aplicó en la compra de vivienda nueva para lo cual fue asignado, **esta situación no inhabilita al hogar, para participar en las postulaciones que se abran con ocasión a convocatorias en materia de vivienda.**

Una vez verificado el Sistema de Gestión Documental administrado por el Grupo de Atención al Usuario y Archivo, se encontró un derecho de petición a nombre de la parte accionante, el cual ingresó con el radicado No. 2021ER0009146, fue resuelto mediante radicado No. 2021EE0006974 y se remitió a la dirección electrónica aportada por la peticionaria.

A continuación, hace referencia a la improcedencia de la presente acción de tutela, en razón a que no cumple con el requisito de inmediatez, ya que el subsidio fue asignado en el año 2009 y se venció en el 2015.

Por último, solicitó ser desvinculado de la acción, al no haber vulnerado el derecho a la vivienda de la parte accionante.

2. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - D.P.S.

La accionada contestó mediante oficio remitido por correo electrónico el 26 de febrero de 2021, en el que expresó:

Sea lo primero aclarar, quede las diferentes modalidades de subsidios de vivienda otorgados por FONVIVIENDA, a PROSPERIDAD SOCIAL solo le compete participar en el denominado SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE “SFVE”. **Nuestra competencia en el programa “SFVE,” se limita única y exclusivamente a realizar el estudio técnico para identificar y seleccionar los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa;** no obstante, esta labor de carácter técnico, no debe confundirse con la competencia a cargo FONVIVIENDA, a quien le corresponde la oferta de vivienda, la determinación de las características de los proyectos, la composición poblacional, postulación y la asignación del subsidio, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

En consecuencia, esta entidad carece de competencia funcional directa para acceder a las pretensiones de la accionante, como quiera que la asignación del subsidio de vivienda en especie “SFVE”, por disposición legal corresponde exclusivamente al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA. Cualquier orden judicial dirigida a determinación del proyecto de

vivienda y su composición poblacional, convocatoria, postulación, verificación de cumplimiento de requisitos para ser beneficiarios, y asignación del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE, es jurídicamente imposible en tanto que PROSPERIDAD SOCIAL, no cuenta con funciones asignadas para ello, como tampoco es quien administra el presupuesto asignado para otorgamientos de Subsidio de Vivienda Urbano.

También le corresponde a FONVIVIENDA, la administración de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; así como los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos conforme dispone el Decreto 555 de 2003.

Cabe precisar que la identificación como potencial beneficiario no equivale a la asignación definitiva del subsidio, por tanto, los hogares con esta condición deben cumplir una serie de requisitos posteriores; situación que no se presentó en caso concreto. Para adelantar el procedimiento de identificación y selección de los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa SFVE, debe verificarse que se cumplan las condiciones y requisitos que establece el marco jurídico del programa mediante la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 1077 de 2015. Se hace necesario aclarar, que para ser seleccionado como beneficiario definitivo del programa de SFVE, se deben agotar todas las etapas del programa que son: Identificación de Potenciales, Postulación, Selección y Asignación.

Así las cosas, si bien la accionante se encuentra dentro de la población a la cual va dirigido el programa de vivienda gratuita SFVE, no es posible adelantar para el caso concreto el procedimiento de identificación y selección de potenciales, debido a que **la accionante no cumple con las condiciones y requisitos para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del SFVE, luego de ser aplicados los parámetros objetivos que establece el marco jurídico del programa mediante la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 1077 de 2015.**

Por otra parte, cabe indicar que, para la ciudad de Bogotá, D.C. se agotaron los proyectos de vivienda. En efecto, según información suministrada por la coordinación del GIT Focalización mediante memorando M-2020-3003-021336 de 20 de agosto de 2020, se agotaron los proyectos de vivienda gratuita reportados en Bogotá.

Prosperidad Social no puede iniciar nuevos procedimientos de identificación y selección de potenciales beneficiarios del SFVE hasta tanto FONVIVIENDA lo requiera. Motivo por el cual es necesario el reporte de cupos de vivienda o nuevos proyectos por parte de FONVIVIENDA. **En consecuencia, cualquier orden judicial dirigida a identificación de potenciales beneficiarios o selección de beneficiarios es físicamente imposible, en tanto o bien no se están ejecutando proyectos de vivienda en el municipio o si bien se ejecutaron, ya no hay cupos de vivienda disponibles.** Negrillas fuera de texto

Igualmente, indicó que la acción de tutela es improcedente por temeridad de la accionante, en tanto que ha presentado dos (2) tutelas que se caracterizan por presentar identidad de partes, hechos y pretensiones. También, señaló inexistencia de vulneración o amenaza a derechos fundamentales, porque la contestación a la petición se realizó mediante radicados N° S-2021-2002-108704 y S-2021-3000-112153 de febrero de 2021(adjuntos) y fueron notificadas efectivamente.

Además, refirió falta de legitimidad en la causa por pasiva de prosperidad social, ya que la entidad carece de competencia funcional directa para la oferta de vivienda, la determinación de las características de los proyectos, la composición poblacional, postulación y la asignación del subsidio “SFVE”, en concordancia, con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

La accionada respondió mediante oficio remitido por correo electrónico el 26 de febrero de 2021, en el que indicó:

En primer lugar, informamos que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), “El cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley” (Ley 1448 de 2011, artículo 159).

El artículo 168 de dicha Ley dispone que la Unidad para las Víctimas “Coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”.

En ese sentido, es importante aclarar que la Unidad para las Víctimas no diseña, formula o ejecuta todos los planes, programas o proyectos destinados a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia pues, conforme a las competencias institucionales, algunas de las medidas de atención, asistencia y reparación recaen en otras entidades que conforman el SNARIV, según lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para el caso sub judice, resulta claro que la Unidad para las Víctimas, presenta una función coordinadora de las postulaciones a FONVIVIENDA para el respectivo subsidio de vivienda, es decir que esta entidad no es la competente para materializar los beneficios solicitados por la señora MARIA MATILDE LONDOÑO DE PEREZ, en este programa.

Sin perjuicio de lo anterior y teniendo en cuenta el traslado del escrito por parte del D.P.S., la Unidad para las Víctimas emitió la comunicación N° 20214504607061 de fecha 25 de febrero de 2021, entregada en la dirección LUZADRIPRZ05@GMAIL.COM, en donde se les indicó que, frente a la vivienda, la Unidad no cuenta con competencia en dicha materia, razón por la cual se le relacionó toda la Oferta Institucional y los contactos de cada entidad. Negrillas fuera de texto

En consecuencia, afirmó improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de la vulneración o amenaza, en tanto que la entidad no ha lesionado o puesto en riesgo ningún derecho fundamental de la parte accionante, y solicitó ser desvinculada de las presentes diligencias.

IV. Pruebas

Accionadas

- **Fondo Nacional De Vivienda - FONVIVIENDA**
 1. Oficio con Radicado N°. 2021EE0006974
 2. Constancia notificación electrónica
- **Unidad Para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV (vinculada)**
 1. Oficio N°. 20214504607061, y comprobante de envío.
 2. Constancia de traslado de la petición.
- **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - D.P.S.**
 1. Respuestas a la petición, con radicados: SS-2021-2002-108704 y S-2021-3000-112153 de febrero de 2021.
 2. Notificación a través de correo electrónico.
 3. Trazabilidad de envío y constancias de entrega expedidas por la firma 4-72.
 4. Dos (2) acciones de tutela presentadas con anterioridad por la accionante.

V. Consideraciones

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las entidades demandadas, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, se advierte que se centra en determinar: si las entidades accionadas: Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - D.P.S y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, están vulnerando los derechos fundamentales, de: petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna, de la señora María Matilde Londoño de Pérez, al no dar respuesta a su solicitud presentada el 21 de enero de 2021, en la que pidió: *“fecha cierta para saber cuándo se va a otorgar el SUBSIDIO DE VIVIENDA a que tengo derecho como víctima del desplazamiento forzado.”*

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

5.3.1. Procedencia

El Despacho reitera que la Acción de Tutela tiene carácter residual, es decir, que procede siempre que el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial que amparen sus derechos. Es así como el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: “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”.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

En concordancia, la honorable Corte Constitucional, en sentencia T-091 de 2018, se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

(...) toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, el requisito de **legitimación en la causa**, se encuentra directamente ligado a la procedencia de la acción de tutela, como lo expone la alta corporación en la misma providencia posteriormente:

Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.²

Por lo anterior, es posible establecer que la acción de tutela es un mecanismo previsto en el ordenamiento constitucional, el cual puede ser presentado por toda persona (legitimación por activa), ante una autoridad pública o un particular (legitimación por pasiva) con el fin de que se le proteja y/o evite la vulneración de uno o más derechos, sin que esto signifique el desconocimiento de los mecanismos judiciales ordinarios o especiales establecidos por la ley.

5.3.2. Subsidiariedad

La Corte Constitucional a través de sus múltiples providencias ha establecido que, la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretendan sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y protección de derechos, es decir, que sea

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 de 2018.

utilizado indebidamente como vía preferente. No obstante, la presentación de este mecanismo es procedente excepcionalmente bajo las siguientes circunstancias:

La jurisprudencia unánime, pacífica y reiterada de la Corte ha precisado que en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, se presentan algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela.

La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”³.

Por consiguiente, las dos anteriores excepciones se deben analizar respecto del caso en concreto y de acuerdo a las siguientes reglas:

En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto, sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

Otro aspecto neurálgico de la acción de tutela, es el referente al perjuicio irremediable, que según lo manifestado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 132 de 2018.

*"A). El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, **porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...)**. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*

*B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: **si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares**. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.*

*C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. **Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.***

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

*De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio***".

*Además, se consideró en esta sentencia, que: **"el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos***

casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas".⁴Negrilla fuera de texto

5.3.4. Inmediatez

La acción de tutela es un medio expedito para la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, no es un instrumento que este supeditado a la discrecionalidad del accionante, pues su finalidad es la de ser oportuna, eficaz e inmediata.

*Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De tal suerte que, **si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo, bajo el entendido que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.***

No obstante, existen eventos en los que prima facie puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues ha transcurrido demasiado tiempo entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo.

En estos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección constitucional se torna mucho más estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos: i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior. ⁵Negrilla fuera de texto.

Por lo tanto, el principio de inmediatez constituye un elemento propio de la naturaleza de la acción de tutela, en tanto que está encaminada a evitar dentro de un término razonable la transgresión o amenaza de los derechos fundamentales de las personas.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales, de: petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna.

5.5. Derechos Fundamentales – Normas y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tienen todas las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia SU-774 de 2014.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-471 de 2017.

Al respecto la Constitución Política, establece: **“ARTICULO 23. 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.”**

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, **que ésta debe ser de fondo**. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental⁶.

Ahora bien, como consecuencia de la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dada la situación actual de pandemia por Covid-19, se expidió el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se ampliaron los términos en cuanto a la atención de peticiones de la siguiente forma:

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

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 el presente artículo 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 en este artículo.

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

En el mismo sentido se pronuncia la Corte en la sentencia C-242 de 2020, declarando la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del anterior, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

5.5.2. Mínimo Vital

Con respecto al mínimo vital, la Corte Constitucional en Sentencia T-053 de 2014, aclaró:

El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral. Negrilla y subrayado fuera de texto.

5.5.3. Derecho a la Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la igualdad, en los siguientes términos:

Art. 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 a 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.

Respecto a la igualdad de trato, se hace necesario desarrollar reglas o criterios de evaluación para determinar cuando una persona se encuentra en una situación de especial protección que amerite utilizar criterios diferentes, los cuales serán usados bajo algunas condiciones especiales.

El estudio del concepto del derecho a la igualdad, según la Sentencia C-090 de 2001 la Corte Constitucional, manifestó:

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco, sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”.

*(...), entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. **Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.***⁷ Negrillas fuera de texto

De manera que, en aplicación del derecho a la igualdad, las autoridades no pueden hacer distinciones subjetivas que carezcan de justificación alguna, pues, si imparten un trato diferencial, éste debe fundamentarse en consideraciones razonables y objetivas que hagan viable la misma, esto es, que exijan o ameriten un trato diferente por referirse a personas que se encuentran en condiciones distintas.

5.5.4. Subsidio de Vivienda para Población Desplazada

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que: *“todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

Por su parte, la Ley 1537 de 2012 *Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones, creó el subsidio de vivienda familiar en especie, como una ayuda a los beneficiarios que cumplen los requisitos de priorización y focalización, establecidos por el Gobierno Nacional, así:*

ARTÍCULO 12. SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE. *Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con*

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-090 de 2001.

los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie 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.

*Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) **que esté en situación de desplazamiento**, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, **se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar**, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.*

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

(...)

La referida norma, fue objeto de reglamentación por parte del Decreto 1921 de 2012, **por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012, este decreto tuvo como:**

Artículo 1°. Objeto. *El presente decreto reglamenta la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.*

Así mismo, se estableció el procedimiento para otorgar los subsidios de vivienda de la siguiente manera:

Artículo 5°. Información sobre los proyectos en que se desarrollan o desarrollarán las viviendas a ser asignadas a título de subsidio en especie. *El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la información de los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 4° de este decreto, para que el DPS en el término de un (1) mes calendario contado a partir del momento de recibo de la información, entregue al Fondo Nacional de Vivienda la resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos.*

Parágrafo. *El tiempo de entrega del listado de potenciales beneficiarios podrá ser modificado conjuntamente por el Fondo Nacional de Vivienda y el DPS, mediante acta.*

(...)

Artículo 7°. Selección de hogares potenciales beneficiarios. El DPS realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinen en el presente decreto.

Para cada grupo de población, el DPS verificará en primer orden que los hogares se encuentren oficialmente vinculados a la estrategia para la superación de la pobreza extrema del Gobierno Nacional - Red Unidos, o la que haga sus veces.

En caso que el número de viviendas a asignar para un determinado grupo de población exceda el número de hogares potenciales beneficiarios de la Red Unidos, el DPS verificará en segundo orden a los hogares que estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por resolución.

(...)

Artículo 9°. Listados de hogares potenciales beneficiarios. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, comunicará al Fondo Nacional de Vivienda, el acto administrativo que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en listados que contendrán el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población, por proyecto.

Artículo 10. Convocatoria. El Fondo Nacional de Vivienda, mediante acto administrativo, dará apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas.

“Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.
2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

Parágrafo. *El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas.”*

En cuanto al rechazo de las postulaciones, los artículos 12 y 14 los Decretos en cita establecieron:

Artículo 12. Verificación de la información. *Antes de concluir el proceso de asignación del SFVE, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- tendrá la facultad de revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante. Si se determina que existe imprecisión o falta de veracidad en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos del hogar, se solicitará al postulante emitir las aclaraciones del caso, para lo cual se otorgará un término por parte de la entidad que realice el proceso de verificación. Si dentro del plazo establecido no se subsanan las imprecisiones o se aclaran las presuntas irregularidades que se presenten, se rechazarán las postulaciones presentadas.*

Artículo 14. Rechazo de la postulación. *El Fondo Nacional de Vivienda rechazará las postulaciones de los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones:*

- a) Que el postulante comparta el mismo hogar de origen de la base de datos del proceso de identificación (Red Unidos, Sisbén III) con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores.*
- b) Que alguno de los miembros del hogar postulante haya sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda con el cual haya adquirido una vivienda o construido una solución habitacional, aun cuando la vivienda haya sido transferida, es decir, cuando el subsidio familiar de vivienda haya sido efectivamente aplicado en una solución de vivienda.*
- c) Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas.*
- d) Que alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3a de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

Parágrafo 1°. *Fonvivienda definirá mediante resolución los criterios para la aplicación de las causales contenidas en los literales b y c de este artículo.*

Parágrafo 2°. *El Fondo Nacional de Vivienda excluirá de la conformación del hogar postulante a la persona o personas que hubieren sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad. Para el efecto, el Fondo Nacional de Vivienda solicitará a la autoridad competente la base de datos oficial que contenga dicha información.*

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-167 de 2016, señaló que el derecho a la vivienda tiene una doble connotación, siendo un derecho de carácter prestacional y un derecho fundamental, así, cuando se trata de sujetos de especial protección, como las personas que han sufrido de desplazamiento forzado, estableció:

Así las cosas, la jurisprudencia ha resaltado que los desplazados tienen derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, atendiendo al grado de debilidad, vulnerabilidad e indefensión de esta

comunidad, debiendo ofrecer medios adecuados de protección legal para permitirles el acceso a un lugar de vivienda[46].

(...)

Recientemente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1084 de 2015[55], con el objetivo de compilar y racionalizar normas de carácter reglamentario que rigen el Sector de Inclusión Social y Reconciliación. En éste, se consagran medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas y, entre otras, señala que serán sujetos de atención humanitaria de transición aquellas personas que tengan carencias leves en componentes como alojamiento temporal, en cuyo caso la atención estará compuesta de alojamiento y alimentación (artículo 2.2.6.5.2.5); serán responsables de la oferta de alojamiento digno en transición, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales, debiendo implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones de dignidad cuando el desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año a partir de la declaración y aquellos “hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de oferta por un (1) año” (artículo 2.2.6.5.2.9). En el mismo sentido, el Decreto prevé que habrá una Unidad de Análisis para identificar los hogares incluidos en el RUV que tengan carencias en componentes de alojamiento temporal y alimentación (artículo 2.2.6.5.4.2); establece que se dará por superada la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento cuando el hogar se haya estabilizado socioeconómicamente, para lo cual se tendrá “en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación alimentación, (...) vivienda (...)” (artículo 2.2.6.5.5.5.).

También señala que los subsidios familiares de vivienda en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se otorgarán a víctimas de despojo, pérdida, abandono o menoscabo de la vivienda, tal como lo regula la normatividad vigente, para lo cual el Ministerio de Vivienda y el de Agricultura determinarán los mecanismos de acceso (artículo 2.2.7.1), debiéndose priorizar con enfoque diferencial a la población en condición de discapacidad, mujeres cabeza de familia y adultos mayores (artículo 2.2.7.1.3.). Aquella responsabilidad se hará en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, deberá realizarse con la participación de las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental, respecto a la ejecución de la política habitacional y para la construcción de proyectos de vivienda (artículo 2.2.7.1.5). Por último, consagra que **el Ministerio de Vivienda y el de Agricultura deberán garantizar publicidad y acceso a la información de los hogares de víctimas de desplazamiento, “tanto en lo referente a Convocatorias para el acceso al subsidio familiar de vivienda, como en lo referente a la oferta de vivienda en las cuales esta población pueda aplicar el subsidio otorgado por el Gobierno Nacional”** (artículo 2.2.7.1.7).

Con todo, la normatividad señalada permite establecer los requisitos para acceder a los subsidios de vivienda por parte del Gobierno Nacional y con ello, garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para la población más vulnerable.

(...)

46. En la sentencia T-287 de 2010[58], la Corte analizó un caso de una señora que se había postulado para la convocatoria de subsidios de vivienda de Fonvivienda en el año 2007, obteniendo el estado de “calificado”, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, la accionante hubiera sido beneficiaria de la asignación de los recursos, puesto que, tal como lo expresó la

entidad accionada, el subsidio le sería asignado en la medida en que se fueran apropiando los recursos por parte del Gobierno Nacional. En esta ocasión, consideró la Sala que del material probatorio aportado no se verificaba una circunstancia excepcional con relación a las demás personas en la misma situación de desplazamiento, que ameritara de manera urgente la prioridad en la asignación del subsidio.

(...)

48. En conclusión, las personas y familias desplazadas por la violencia deben ser acreedoras de un trato especial por las autoridades encargadas de otorgar los subsidios de vivienda, atendiendo a la calificación obtenida por los hogares y respetando la asignación. No obstante, también se ha reconocido que, cuando un hogar desplazado se encuentre en una situación excepcional, por cuanto además del desplazamiento padecido, los preceden condiciones de especial protección constitucional, como ser adultos mayores, personas diagnosticadas con enfermedades catastróficas o estar en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión, requieren de manera urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para una solución de vivienda temporal o definitiva.

Conforme a lo anterior, se evidenció que el acceso a una vivienda digna por parte de la población que ha sufrido desplazamiento forzado, debe ser preferente, respetando la asignación conforme a la calificación obtenida por el grupo familiar, sin embargo, si existe un integrante del núcleo familiar que tenga una especial condición, deberá dársele un trato urgente.

Caso Concreto

Pretende la tutelante que se ordene al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, contestar la petición de fondo y forma, e indicar en qué fecha se le va a otorgar el subsidio de vivienda.

Por su parte, las accionadas respondieron a lo solicitado, así:

Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, manifestó que el hogar de la señora María Matilde Londoño de Pérez, fue beneficiario del subsidio de vivienda, asignado en la Bolsa de Ahorro programado contractual, mediante Resolución N°. 781 de 10 de octubre de 2012, por un valor de \$12.000.000 y su estado es “*Apto con subsidio vencido*”. Así mismo, afirmó que al hacer parte de vigencias anteriores éste fue restituido a la Dirección del Tesoro Nacional, y no existe posibilidad de retorno de dichos recursos, toda vez que, la función del Fondo Nacional de Vivienda – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es velar por la correcta ejecución y aplicación de los Subsidios Familiares de Vivienda, en concordancia, con el artículo 42 de la Resolución N°. 019 de 2011.

Adicionalmente, expresó que en el Sistema de Gestión Documental, administrado por el Grupo de Atención al Usuario y Archivo, se encontró petición a nombre de la accionante, el cual ingresó con el radicado N°. 2021ER0009146, fue resuelto mediante radicado N°. 2021EE0006974 y su respuesta se envió a la dirección electrónica aportada por la peticionaria. Lo cual fue verificado, encontrando que efectivamente se le envió la respuesta el 12 de febrero de 2021 y se remitió al correo electrónico de la accionante el 24 de febrero de 2021.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, informó que en el denominado Subsidio Familiar de Vivienda en Especie “SFVE”, su competencia se limita a realizar el estudio técnico para identificar y seleccionar los hogares que serán

potenciales beneficiarios del programa, es decir, que la entidad carece de competencia funcional, en tanto que la asignación del subsidio de vivienda en especie “SFVE”, conforme con el Decreto N°. 1077 de 2015, corresponde al Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”

También, señaló que si bien la accionante se encuentra dentro de la población a la cual va dirigido el programa de vivienda gratuita SFVE, no es posible adelantar para el caso concreto el procedimiento de identificación y selección de potenciales, debido a que la accionante no cumple con las condiciones y requisitos para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del SFVE, luego, de ser aplicados los parámetros objetivos que establece el marco jurídico del programa mediante la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 1077 de 2015.

Concluyó, que no existe vulneración o amenaza a derechos fundamentales, porque la contestación a la petición, se realizó mediante radicados N°S-2021-2002-108704 y S-2021-3000-112153 9 febrero de 2021 y notificadas el 11 y 25 de febrero de 2021; lo que se evidenció en los anexos remitidos por la entidad.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, expresó que presenta una función coordinadora de las postulaciones a FONVIVIENDA, para el respectivo subsidio de vivienda, es decir, que no es la competente para materializar los beneficios solicitados por la señora María Matilde Londoño de Pérez, en este programa. Así mismo, se le indicó la oferta institucional y los contactos de cada entidad.

Del mismo modo, teniendo en cuenta el traslado del escrito por parte del D.P.S., la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, emitió la comunicación N°. 20214504607061 de fecha 25 de febrero de 2021, remitida a la dirección luzadriprz05@gmail.com, el 26 de febrero de 2021; lo que se determinó en los anexos enviados por la entidad.

Finalmente, respecto al requerimiento realizado al Juzgado Catorce (14) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Judicial de Bogotá, para que allegara copia de la demanda, anexos y sentencia de tutela, proferida en el expediente N° 11001-31-87-014-2020-00046-00 N.I 47638, en el que la accionante es la señora María Matilde Londoño de Pérez y accionados Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “DPS”, este despacho determinó: que no se configura el fenómeno jurídico de cosa juzgada, en razón a que si bien las solicitudes de la tutelante, corresponden al mismo requerimiento, es decir, a que se le otorgue el subsidio de vivienda, la petición analizada en el Juzgado Catorce (14) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito Judicial de Bogotá, correspondió al año 2020, y la estudiada por este despacho, es del año 2021, razón por la cual, las entidades están en la obligación de responderlas, pues de no hacerlo vulnerarían el derecho de petición.

Por consiguiente, no se evidencia que FONVIVIENDA, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - D.P.S o Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV (vinculada), hayan vulnerado los derechos fundamentales de petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna de la accionante, o por lo menos no se aportó prueba de ellos, motivo por el cual, la acción de tutela será negada.

En conclusión, se observa que las peticiones fueron presentadas el 21 de enero de 2021, razón por la cual, no se encontraba vencido el término para responder al presentar la acción de tutela. Sin embargo, las entidades accionadas dieron respuesta a las peticiones presentadas por la señora María Matilde Londoño de Pérez, en los términos de la Corte Constitucional, es decir, de manera oportuna, clara, precisa, de fondo y de manera congruente a lo solicitado, y fueron puestas en conocimiento de la peticionaria.

En caso de no presentarse impugnación contra el presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR la solicitud de amparo, presentada por la señora María Matilde Londoño de Pérez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 24.951.904; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- RECONOCER personería adjetiva a la Doctora Paula Andrea Escobar Serna, identificada con la cédula de ciudadanía N°. 1.053.782.371 y portadora de la tarjeta profesional N°. 184.100 del Consejo Superior de la Judicatura, en condición de apoderada del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en los términos y con las facultades que obran en el poder allegado.

TERCERO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

CUARTO.- HACER SABER que en contra de la presente decisión, procede el recurso de impugnación, para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

QUINTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVÍAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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:
e13984a2a2baef8a2a3d37c9ad60cff243e11dc8441c31ad5045f215de88a007
Documento generado en 08/03/2021 11:45:48 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>