

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020).

Radicación: 110013335 009 **2020 00267 00**
Accionante: German David Martínez Ramírez
Accionado: Fondo Nacional de Vivienda – **FONVIVIENDA**
Derechos: Petición y otros

ACCIÓN DE TUTELA

(Sentencia de primera instancia)

El Despacho decide la demanda de tutela presentada en nombre propio por el señor **German David Martínez Ramírez** contra el Fondo Nacional de Vivienda (**FONVIVIENDA**) por la presunta vulneración a los derechos de petición, igualdad y vivienda digna.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de tutela

1.1. La accionante en resumen señaló como **fundamentos facticos** lo siguiente:

1.1.1. El 3 de septiembre de 2020, elevó ante FONVIVIENDA petición donde solicitó una fecha cierta para el otorgamiento de subsidio de vivienda gratis, en razón a que cumple con los requisitos para obtener el subsidio por ser víctima del desplazamiento forzado.

1.1.2. Indicó que a la fecha las entidades accionadas no han resuelto ni de forma ni de fondo su solicitud de subsidio gratis, por lo que consideró vulnerados los derechos de petición, igualdad y vivienda digna.

1.2. Como **pretensiones** solicitó (i) contestar la petición de forma y de fondo e indicarle en qué fecha se va a otorgar el subsidio de vivienda; (ii) conceder la protección al derecho a la igualdad y vivienda digna; (iii) proteger los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad de desplazamiento, adulto mayor y discapacidad; (iv) conceder el subsidio de vivienda e incluirla en la II fase de vivienda gratuitas.

2. Trámite procesal

2.1. La demanda fue radicada el 29 de septiembre de 2020, admitida al día siguiente y notificado el 1 de octubre de 2020.

2.2. Mediante mensaje de datos, recibido el 5 de octubre de 2020 la accionada FONVIVIENDA, rindió informe de tutela.

3. Razones de la oposición

3.1. FONVIVIENDA a través de apoderado judicial, rindió informe en el que se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela por considerar no haber vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante, y consecuente a ello, denegar las pretensiones y la declaratoria de la carencia actual de objeto por hecho superado.

3.2. Con relación al derecho de petición, señaló que este fue contestado en término mediante y enviado a la dirección indicada en la solicitud.

3.3. Señaló que FONVIVIENDA es una entidad ejecutora de las políticas de vivienda de interés social, que se rige y desarrolla todas sus funciones en cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Política. Indicó que **su función no es la de asignar turnos o fechas ciertas**, debido a que estaría vulnerando el derecho de otros hogares que si se han postulado, que han cumplido con los procesos de verificación y cruces para el proceso de asignación.

3.4. Por otra parte, manifestó que una vez realizada la Consulta de Información Histórica de Cédula, el accionante **no figura** en ninguna de las Convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007, como tampoco se postuló en la Convocatoria efectuada para el proceso de promoción y oferta Resolución 1024 de 2011, derogada por la Resolución 0691 de 2012.

3.5. Resaltó que, en razón a que el programa de Vivienda Gratuita Fase I y Fase II, en la actualidad se encuentra cerrado en su totalidad, Bogotá D.C., y no va a tener más convocatorias de Vivienda Gratuita.

3.6. Respecto al tiempo, modo y lugar para postularse al subsidio de vivienda, informó que la postulación deberá llevarse a cabo ante la Caja de Compensación Familiar más cercana, una vez la entidad territorial en la que reside, presente proyectos de vivienda para ser ejecutados con recursos del Gobierno Nacional y adicionalmente sea habilitado como potencial beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie.

3.7. Concluyó que FONVIVIENDA ha aunado esfuerzos encaminados a la estructuración de una política pública de Vivienda Urbana en la que se da especial atención a las víctimas de desplazamiento forzado y en la que se aplican diversos criterios diferenciales, en procura de lograr una atención íntegra a este segmento de la población.

4. prueba

- Petición a FONVIVIENDA 2020ER0085118 del 3 de septiembre de 2020.

II. CONSIDERACIONES

5. Competencia

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política, Decretos 2591/91 y 1983/17, pues la acción se dirigió contra una autoridad pública de orden nacional.

6. Procedencia de la tutela

6.1. La tutela procede en este caso porque la actuación que inicie cualquier persona para obtener un pronunciamiento de la autoridad se encuentra regulada por las normas del derecho de petición, que goza de protección judicial a través de este mecanismo fundamental.¹

6.2. Ahora bien, de acuerdo con lo afirmado por el señor Martínez Ramírez fue incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV, lo cual implica que procede la acción de tutela para examinar de fondo la situación, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales.²

6.3. En efecto. En relación con la población afectada por el desplazamiento, la acción de tutela ha sido, por excelencia, el mecanismo

¹ Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014, MP: Martha Victoria Sáchica Méndez.

² Artículo 86 de la Constitución Política.

idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, en razón de su calidad de sujetos de especial protección constitucional, dada su particular situación de vulnerabilidad.

7. Problema Jurídico

El Despacho primero deberá determinar si a la accionante se le vulneró el derecho de petición al no resolver de manera oportuna y fondo lo solicitado en petición del 3 de septiembre de 2020; en segunda medida, se establecerá si existió afectación a los derechos a la vivienda digna y a la igualdad por no vincular a la accionante a programas que solucionen definitivamente esta carencia y por las condiciones especiales que invocó.

8. Solución al primer problema jurídico

8.1. La Ley 1755 de 2015 toda persona tiene derecho a obtener resolución pronta, completa y de fondo sobre peticiones respetuosas presentadas³. En cuanto a la oportunidad para responder, el artículo 14 *ejusdem*, señala el término de quince (15) días siguientes a su recepción. No obstante, ante la imposibilidad de dar respuesta en dicho lapso, la autoridad debe explicar los motivos y señalar el plazo en el que va a decidir sobre el asunto.

8.2. Al respecto, por medio de la petición radicada el 3 de septiembre de 2020, el accionante solicitó ante FONVIVIENDA⁴, se le asigne e inscriba en el programa “II Fase de viviendas gratuitas”.

8.3. Sobre el particular, el accionante manifestó que a la fecha FONVIVIENDA no ha respondido la solicitud. Sumado a ello, con el informe de tutela rendido por la accionada no aportó prueba de la respuesta y su

³ Ley 1755 de 2015. Artículo 13. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

⁴ “**i)** se conceda dicho subsidio y se me dé una fecha cierta de cuando se me va a otorgar dicho subsidio; **ii)** se me inscriba en cualquier programa de subsidio de vivienda nacional; **iii)** se asigne una vivienda del programa de la II Fase de viviendas gratuitas que ofreció el Estado; **iv)** informar si hace falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento forzado o el programa de la II Fase de viviendas; **v)** de acuerdo a la respuesta expedida por ustedes en caso de ser necesario se envíe copia al DPS para la selección de subsidio de vivienda bien sea en especie o en dinero; **vi)** se informe si me incluyen en la II FASE DE VIVIENDAS gratuitas como persona víctima de desplazamiento forzado.”

comunicación⁵, pues el plazo para ese fin venció el 17 de septiembre de 2020⁶.

8.4. De ahí que el Despacho encuentra que FONVIVIENDA vulneró el derecho de petición del señor Martínez Ramírez, que a pesar de la solicitud expresa no ha recibido respuesta a su petición ni de forma ni de fondo.

8.5. Por ello, se ordenará proteger el derecho fundamental de petición del accionante en lo que respecta a la petición elevada ante FONVIVIENDA, para que esta entidad **dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al día de la notificación de esta providencia**, por intermedio del funcionario competente responda la petición elevada por el accionante el 3 de septiembre de 2020 con radicado 2020ER0085118.

8.6. De esta manera, y en atención a que la accionada le diera en una respuesta clara y completa sobre los requisitos que debe cumplir, para el acceso a la postulación como un eventual beneficiaria del subsidio de vivienda, este Despacho, también exhorta al tutelante para que acuda a la Defensoría del Pueblo, a efectos de solicitar acompañamiento en los trámites que correspondan para adelantar su postulación como eventual beneficiario a dichos subsidios, y con tal fin se le exhortará también a esta entidad para que realice el acompañamiento que corresponda.

9. Solución al segundo problema jurídico

9.1. Derecho a la vivienda digna

9.1.1. Conviene aclarar que a partir de la sentencia T-025 de 2004⁷, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional

⁵ Sobre la respuesta de la petición, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-001 de 2015, MP: Mauricio González Cuervo reiteró: 3.1.4. *En síntesis, la Corte ha concluido que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con ciertas condiciones: (i) oportunidad; (ii) debe resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) ser puesta en conocimiento del peticionario, so pena de incurrir en la violación de este derecho fundamental.*

3.1.5. *Con base en lo anterior, se concluye que es un criterio reiterado por la jurisprudencia constitucional que el incumplimiento de alguno de los requisitos mencionados conlleva a la vulneración del derecho de petición, pues impide al ciudadano obtener respuesta efectiva y de fondo al requerimiento que presentó ante la entidad, que en la mayoría de los casos –vale la pena recordarlo– busca hacer efectivo otro derecho ya sea de rango legal o constitucional.*

⁶ La declaratoria del Estado de Emergencia finalizó el 31 de agosto de 2020, por lo que no resulta aplicable los términos dispuesto en el Decreto 491 de 2020.

en materia de desplazamiento forzado interno. De tal determinación y con ocasión de la grave situación de afectación de los derechos fundamentales de la población víctima de este fenómeno, se generaron órdenes para superar este padecimiento mediante la adopción de medidas de carácter asistencial, las cuales se han visto limitadas por restricciones de índole presupuestal.

9.1.2. A través del reconocimiento de esta situación y pese a la existencia de un régimen que desarrolla la posibilidad de que los habitantes nacionales se postulen al derecho a ser beneficiario de un subsidio de vivienda - parcial -, la ley en orden a atender las demandas específicas de esta población, estableció con criterio de gratuidad del 100%, el otorgamiento de un subsidio de vivienda y para su otorgamiento delimitó que éste estuviera orientado al cumplimiento de una serie de requisitos y priorización de la atención a las familias que acrediten mejor derecho de acceso.

9.1.3. En este orden de ideas, es preciso aclarar que la condición de desplazado no es circunstancia que *per se*, le confiera el derecho de beneficiario de esta clase de subsidio en la adquisición de vivienda. Lo anterior, por cuanto debido al alto porcentaje de postulaciones y las circunstancias especialísimas, dentro de este grupo poblacional, ya de por sí ubicado en condiciones de protección también especiales, el Gobierno optó por una regulación específica, sometida a procedimientos y precisos requisitos, como pasa a estudiarse.

9.2. Del subsidio familiar de vivienda en especie

En relación con esta reglamentación, el Decreto 1017 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio da cuenta del procedimiento para el acceso a éste, en los siguientes términos:

1. Se debe realizar una identificación de potenciales beneficiarios de lo cual está a cargo del Departamento para la Prosperidad Social DPS.

- Se entiende por potencial beneficiario al miembro del hogar mayor de edad, jefe de hogar, o persona que representa al hogar y que se encuentra individualmente en alguna de las fuentes de información primaria que defina el DPS mediante resolución, y con las cuales se

⁷ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, sentencia del 22 de enero de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

conforman los listados de personas y familias potencialmente beneficiarias.

- Hogar: Una o más personas que integren el mismo grupo familiar, unidas o no por vínculos de parentesco, incluidos los cónyuges, las uniones maritales de hecho y las parejas del mismo sexo, que compartan un mismo espacio habitacional. Los hogares podrán estar conformados por menores de edad cuando sus padres hayan fallecido, estén desaparecidos o estén privados de la libertad, o hayan sido privados de la patria potestad. En este caso la postulación se realizará a través del tutor y/o curador en acompañamiento del defensor de familia.
- Hogar potencial beneficiario: Es el hogar que cuenta con uno o varios miembros registrado(s) en alguna de las bases de identificación enumeradas en el artículo 2.1.1.2.1.2.1 y que resulte incluido en los listados que elabora el DPS, una vez aplicados los criterios de priorización definidos en el artículo 2.1.1.2.1.2.3.
- Postulación: Es la solicitud individual realizada por el hogar potencialmente beneficiario, suscrita por todos los miembros mayores de edad, con el objeto de formar parte del proceso de selección y asignación del SFVE.
- Hogar postulante: Es el hogar que realiza la postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) o el operador que este designe, para que este verifique si cumple con las condiciones y requisitos establecidos en esta sección para acceder al subsidio.

2. El DPS debe comunicar a FONVIVIENDA, la resolución que contiene el listado de hogares potencialmente beneficiarios.

3. FONVIVIENDA debe realizar una convocatoria para los hogares potencialmente beneficiarios.

4. Los hogares potencialmente beneficiarios deben suministrar la información de postulación que establece el artículo 2.1.1.2.1.2.6 del Decreto 1077 de 2015.

5. FONVIVIENDA debe rechazar las postulaciones de los hogares en los siguientes casos, según lo dispone el artículo 2.1.1.2.1.2.9 del Decreto 1077 de 2015:

- Cuando el postulante comparta el mismo hogar potencial beneficiario con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores;

- 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;
- Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas;
- 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.

6. FONVIVIENDA debe remitir al DPS el listado de hogares postulantes que cumplen requisitos para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie. El DPS selecciona los hogares beneficiarios del listado que le entrega FONVIVIENDA teniendo en cuenta los criterios señalados en el artículo 2.1.1.2.1.3.1 del Decreto 1077 de 2015.

7. FONVIVIENDA expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS.

8. Los hogares postulantes que no resulten beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, podrán interponer en los términos y condiciones establecidos por la ley, los recursos a los que haya lugar contra el acto administrativo de asignación correspondiente."

9.3. Criterios para selección de hogares

9.3.1. La Resolución 716 de 2015 que tiene por objeto establecer los criterios de identificación, selección, vinculación, permanencia y egreso de los hogares en situación de pobreza extrema a la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema - Red Unidos, coordinada por el DPS, establece en el artículo 5º que la identificación de los beneficiarios depende del puntaje del Sisbén y su vinculación se prioriza de acuerdo con la situación socioeconómica de los hogares.

9.3.2. En su artículo 6º la resolución dispone "los puntos de corte máximos, los cuales fueron definidos de manera conjunta con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social), son los siguientes:

DESAGREGACIÓN SISBÉN III	GEOGRÁFICA	PUNTAJE SISBÉN III
Área 1. Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T. y C.		0 – 23.40
Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.		0 – 32.20
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.		0 – 26.12 ¹⁸

9.4. Caso concreto del derecho a la vivienda digna y a la igualdad

9.4.1. Debe destacarse que en razón a que la asignación de subsidios de vivienda del 100% está sometida al cumplimiento y observancia de un procedimiento que se destacó en el acápite anterior, los reconocimientos del mismo corresponden a las entidades que la ley autorizó con tal fin, previo examen de priorización del hogar postulante.

9.4.2. En el mismo sentido, la asignación de subsidio de vivienda no puede ser alterado en su orden usual, pues ello implicaría vulnerar los derechos a la igualdad y al debido proceso de quienes confían en que los mismos serán asignados aplicando criterios preestablecidos.

9.4.3. De lo anterior, el Despacho concluyó que **no se acreditaron las condiciones para considerarlo como un sujeto que requiera inmediata asignación de subsidio de vivienda y darle un criterio de priorización y mucho menos cuando a la fecha según FONVIVIENDA no existen proyectos de vivienda gratuitas.**

9.4.4. El accionante para acceder al subsidio de vivienda debe cumplir con los requisitos que la ley fija, los cuales no se superan simplemente con la invocación de las condiciones que estima ameritan su reconocimiento por encontrarse dentro de este grupo poblacional de especial protección, como es el desplazamiento forzado, sino con el acatamiento de los procedimientos previstos legalmente y a los que se aludió en el acápite anterior.

⁸ Consejo de Estado - Sección Quinta. Sentencia del 23 de agosto de 2017. Expediente Radicado 50012333000201701668-01. Actor: Nelly del Socorro Gaviria de Lezcano. C.P. Rocío Araújo Oñate.

Acción de tutela: Sentencia de primera instancia
Referencia: 110013335 009 **2020 00267 00**
Accionante: German David Martínez Ramírez
Accionado: FONVIVIENDA

10

9.4.5. A pesar de que el Despacho no desconoce la difícil condición que atraviesan las personas víctimas del desplazamiento, tal circunstancia no autoriza al juez de tutela a dar una orden en el sentido de entregar subsidios de vivienda. Las difíciles condiciones de la accionante, aunque lamentables, no generan de suyo el derecho a obtener una vivienda, sin agotar los trámites y procedimientos dispuestos al efecto, o de lo contrario, además, de perder sentido las normas para ese fin, convertiría la tutela en el escenario para otorgar subsidios económicos y desconocer el derecho de las demás personas que inician el proceso de asignación y entrega de los subsidios familiares y esperan la entrega del apoyo económico. En estos términos, denegará la protección al derecho a la igualdad y vivienda digna.

9.4.6. Por estas razones, el Despacho encuentra que la protección a los derechos del accionante no puede tener el alcance a su solicitud, para que se ordene directamente la asignación de un subsidio de vivienda.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor **German David Martínez Ramírez** frente a la solicitud 2020ER0085118 del 3 de septiembre de 2020 radicada ante el Fondo Nacional de Vivienda (**FONVIVIENDA**).

SEGUNDO: ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) para que por intermedio del funcionario competente **dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia**, responda de manera congruente, de forma y de fondo la petición elevada por la accionante el 2020ER0085118 del 3 de septiembre de 2020

TERCERO: DENEGAR la protección a los derechos a la igualdad y a la vivienda digna invocados por el señor **German David Martínez Ramírez**, según lo expuesto en los párrafos 9 y siguientes.

CUARTO: EXHORTAR al señor **German David Martínez Ramírez** y a la **Defensoría del Pueblo** para que, en su orden, solicite el acompañamiento en relación con los trámites necesarios para obtener el subsidio de vivienda y que la entidad le brinde la orientación y apoyo que requiera con tal fin.

Acción de tutela: Sentencia de primera instancia
Referencia: 110013335 009 **2020 00267 00**
Accionante: German David Martínez Ramírez
Accionado: FONVIVIENDA

11

QUINTO: NOTIFICAR esta sentencia a las partes. A la accionada mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. Al accionante a través del medio más expedito.

SEXTO: IMPUGNABILIDAD. Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación; que deberá ser enviada al correo electrónico jadmin09bta@notificacionesrj.gov.co dentro del término legal.

SÉPTIMO: Por Secretaría, **REMITIR** el expediente electrónico a la Corte Constitucional, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

(Firma escaneada conforme al artículo 2 del Decreto 1287 del 24 de septiembre de 2020⁹)

Y A H L

⁹ <Artículo 2. Firma de los documentos expedidos durante el trabajo en casa. Durante la emergencia sanitaria y siempre que los servidores públicos y contratistas estén prestando sus servicios desde la casa, en el marco del artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 2020, se podrán suscribir válidamente los actos, providencias y decisiones que se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, siguiendo las directrices dadas por el Archivo General de la Nación y las que se imparten en el presente decreto>.