



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: 11001 3335 012 2020-00265-00
ACCIONANTE: ALVARO CASTAÑEDA TORRES
ACCIONADOS: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020).

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por el señor Álvaro Castañeda Torres en contra del Fondo Nacional de Vivienda- en adelante Fonvivienda. A través de esta acción, el actor pretende el amparo de sus derechos fundamentales de petición, vivienda digna e igualdad.

1. HECHOS

El señor **Álvaro Castañeda Torres** presentó derecho de petición ante el **Fonvivienda** mediante radicado No. 2020ER0060582 del 7 de julio de 2020 solicitando el reconocimiento de un subsidio de vivienda y la indicación de una fecha cierta de adjudicación, dada su presunta condición de víctima de desplazamiento forzado. Afirma que a la fecha la entidad no ha atendido su solicitud y tampoco le ha informado cómo acceder a la entrega de la II Fase de Vivienda Gratuita.

2. PRETENSIONES

A través de la acción de tutela instaurada el 6 de octubre de 2020 (fl. 7¹) el actor pretende que la entidad accionada de respuesta a la petición del 7 de julio de 2020, conceda el subsidio de vivienda solicitado y lo incluya dentro del programa de la II Fase de Viviendas Gratuitas, en razón a su situación de vulnerabilidad.

3. ADMISIÓN DE TUTELA Y NOTIFICACIÓN

Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la tutela fue admitida en auto del 7 de octubre de 2020 (ff.8-9), notificado el mismo día (ff.10-13).

4. CONTESTACIÓN

En memorial del 8 de octubre de 2020 (ff. 14-27), Fonvivienda afirmó haber dado respuesta a la solicitud del accionante mediante oficio No. 2020EE0069435, notificado el 16 de septiembre de 2020 al domicilio indicado en el derecho de petición y reenviado en correo electrónico del 8 de octubre de 2020 (ff. 28-34). Indicó que verificada la Información Histórica de la Cédula del actor no se advierte que se haya presentado a ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento realizadas en los años 2004 y 2007 denominada "Desplazados arrendamiento mejoramiento CSP y adquisición de vivienda nueva o usada". Tampoco se evidencia solicitud para ser incluido en la convocatoria de Vivienda Gratuita. Informa que de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.15 del Decreto 1077 de 2015 los interesados deberán postularse para acceder al subsidio familiar de vivienda en cualquiera de las modalidades y cumplir con los requisitos establecidos por la Ley 1537 de 2012 y sus normas reglamentarias. Argumenta que como el actor no se presentó a ninguna de las convocatorias, otorgarle el subsidio solicitado sería vulnerar el debido proceso y el derecho a la igualdad de otros hogares que sí han cumplido con los requisitos legales. Finalmente, frente al programa de vivienda gratuita, afirma que la fase I ya se encuentra cerrada en su totalidad y que la fase II sólo está disponible para los municipios de categoría 3,4,5 y 6, razón por la

¹ En consideración que la acción de tutela de la referencia fue interpuesta en medio digital, los folios que se citan a lo largo de la presente decisión corresponden a los del expediente digital.

cual hace una relación detallada de los programas de vivienda actuales, con la finalidad de informar al actor la oferta institucional vigente.

Por lo expuesto, solicita al Despacho denegar las pretensiones del accionante debido a que considera que no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

5. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los hechos expuestos en precedencia, corresponde a este Despacho determinar si la entidad demandada desconoció el derecho fundamental de petición del actor y los derechos a la vivienda digna y la igualdad al negar el subsidio de vivienda solicitado a una víctima de desplazamiento forzado.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Del derecho fundamental de petición y los requisitos para su garantía

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consigna que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, para garantizar el derecho fundamental de petición la respuesta deberá satisfacer, por lo menos, 3 requisitos: “(i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del peticionario”²

En relación con los términos para dar respuesta a los derechos de petición, el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, estableció lo siguiente:

“Artículo 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”

Los términos anteriormente señalados, fueron ampliados por el artículo 5 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, así: “Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte días siguientes a su recepción”.

Así mismo, en lo que atañe al sentido de la respuesta, la Corte Constitucional ha afirmado de forma reiterada y consistente que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual se deba definir favorablemente las pretensiones del solicitante³. De tal forma, para garantizar el derecho fundamental de petición bastará con que la respuesta sea otorgada y notificada en el término legal y, además, sea clara, precisa y congruente con lo pretendido.

6.2. Del subsidio de vivienda familiar a personas víctimas del conflicto armado y desplazamiento forzado y las etapas para su adjudicación

En aras de garantizar el derecho a una vivienda digna a las víctimas del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, el Estado ha dispuesto una política pública en la asignación de viviendas de interés social realizando convocatorias para la población desplazada. En desarrollo de dicha política, se conformó la base de datos de la Red de Desplazados, que incluye a todos los hogares que luego del proceso de estudio y selección del año 2007, fueron considerados como beneficiarios potenciales de los subsidios de vivienda familiar que otorga el Gobierno Nacional. De esta base de datos, resulta el listado de postulantes calificados, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, el número de

² Corte Constitucional. Sentencia T-077-18. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-146-12. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

integrantes y otras variables, como condiciones especiales de cada miembro, con el fin de otorgar un puntaje de calificación a cada postulante y, de forma gradual, asignar el subsidio de vivienda a cada hogar.

Esta política de subsidio familiar para vivienda cambió a partir del año 2012, según lo consagrado en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1921 del mismo año, dado que a través del programa de “100 MIL VIVIENDAS GRATIS”, se empezó a otorgar dicho subsidio en especie (Subsidio de Vivienda Familiar en Especie- SFVE), incluyendo dentro de sus destinatarios preferentes a los hogares en situación de desplazamiento.

Conforme a lo establecido por el Decreto 1921 de 2012, la asignación del subsidio de vivienda requiere el agotamiento de las siguientes etapas: identificación de potenciales beneficiarios por parte del Departamento de Prosperidad Social (artículo 12 Ley 1537 de 2012); convocatoria (artículo 10); postulación (artículo 11); verificación de la información (artículo 12); selección de hogares beneficiarios (artículo 15 y 16); y, asignación del subsidio (artículo 17 y siguientes). Según la Corte Constitucional, estas etapas para la asignación de subsidios de vivienda en especie deben seguirse y respetarse de manera rigurosa, pues su desconocimiento vulneraría el derecho fundamental al debido proceso⁴.

De acuerdo con la normatividad referida, una vez abierta la convocatoria y realizada la postulación en los plazos establecidos por esta, la participación de Fonvivienda se centra en la verificación de la información de cada solicitante. Para tal efecto debe revisar que los hogares de los postulantes cumplan con los requisitos de (i) estar conformados por personas desplazadas y (ii) encontrarse debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada.

6.3. El procedimiento interinstitucional para obtener el Subsidio de Vivienda.

El Despacho estima necesario presentar el siguiente cuadro con resumen de la **Ley 1537 de 2012** que en su artículo 12 consagra el procedimiento para otorgar el Subsidio Familiar de Vivienda en especie para población vulnerable (SFVE), y del **Decreto Distrital 1921 de 2012** que reglamenta su otorgamiento, los cuales pueden ser consultados para obtener en detalle información sobre los requisitos y el procedimiento para su reconocimiento. En la tabla N° 1 el Despacho resume este procedimiento:

Cuadro 1. Procedimiento para otorgamiento de subsidio.

<p><u>Fase previa: inclusión en bases de datos oficiales</u></p>	<p>El beneficiario acude ante la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS (UARIV) para ser incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV, donde se realiza el proceso de caracterización y priorización. Si se trata de Red para la Superación de la Pobreza Extrema RED-UNIDOS, o si fue víctima de un desastre natural en los Censos elaborados por los consejos municipales del riesgo de desastres.</p>
<p>Primera Fase – Identificación de los proyectos de vivienda FONVIVIENDA</p>	<p>En esta primera etapa del procedimiento, de competencia del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se lleva a cabo la <u>identificación de los departamentos, municipios y ciudades en los que se desarrollarán proyectos de vivienda</u>. Una vez cumplido el proceso de geolocalización de los proyectos de vivienda, corresponde a esa misma entidad definir la composición poblacional. Cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son: i) Población de la Red Unidos, ii) Población en condición de desplazamiento y iii) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo. Dentro de estas tres categorías, existen sub-clasificaciones diferentes que permiten tener criterios de priorización.</p>
<p>Segunda Fase - Identificación de potenciales beneficiarios PROSPERIDAD SOCIAL</p>	<p>Esta etapa es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, y sus funciones se centran en la <u>identificación de los potenciales beneficiarios SEGÚN INFORMACION OBTENIDA DE LAS BASES DE DATOS DE LAS FUENTES PRIMARIAS</u> (Red para la Superación de la Pobreza Extrema RED-UNIDOS, Registro Único de Víctimas – RUV, Sisben III, Sistema de Información del Subsidio Familiar y los Censos elaborados por los consejos municipales del riesgo de desastres.</p>

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-333-16. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

	<i>Lo anterior significa que la DPS, no clasifica a los potenciales beneficiarios, sino que hace uso de la información registrada en bases de datos oficiales, y para incluir aquellos hogares beneficiarios del proyecto de vivienda. Culminada esta labor, la información elaborada será remitida a FONVIVIENDA para que continúe con la fase de postulación y expedición del acto administrativo.</i>
<i>Tercera Fase – Convocatoria y Postulación⁵</i> <i>FONVIVIENDA</i>	<i>Esta fase es competencia de FONVIVIENDA quien deberá adelantar la convocatoria y postulación de aquellos hogares identificados por el DPS, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos y los hogares deberán presentar los documentos establecidos en la ley para que las solicitudes presentadas no estén afectadas por causales de rechazo.</i>
<i>Cuarta Fase - Selección definitiva de hogares beneficiarios y expedición de acto administrativo de otorgamiento del subsidio.</i>	<i>Surtido lo anterior el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - seleccionará los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población, los criterios de orden y priorización, bajo la metodología de selección directa o a través de sorteo.</i>
<i>Expedición de acto administrativo de otorgamiento del subsidio.</i> <i>FONVIVIENDA</i>	<i>Cumplido el trámite de convocatoria y postulación, PROSPERIDAD SOCIAL envía a FONVIVIENDA remitirá el listado definitivo de hogares que han cumplido con los requisitos establecidos, para que esa entidad expida el ACTO ADMINISTRATIVO DE OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO FAMILIAR.</i>

FUENTE: CUADRO ELABORADO POR EL DESPACHO

A manera de conclusión, el interesado en acceder a los beneficios de vivienda otorgados por el Gobierno debe tener en cuenta:

1. Adelantar el trámite del proceso de caracterización ante la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en el que se registra y se aplican criterios de priorización. Además, puede ser incluido en otras bases de datos como el Sisben o Red Unidos.
2. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, selecciona “**potenciales beneficiarios**” de acuerdo con la información existente en las bases de datos. (Fuentes primarias) conforme al procedimiento señalado en la ley 1537 de 2012 y su decreto reglamentario 1921 de 2012.
3. Una vez se apliquen los órdenes de priorización⁶, y “sorteos” el DPS determina los “**Beneficiarios Definitivos**” hasta completar la totalidad de cupos disponibles.
4. FONVIVIENDA expide el acto administrativo de “asignación del subsidio”, de acuerdo con el listado de Beneficiarios Definitivos.

6.4. Carencia actual de objeto por hecho superado durante el trámite de la acción de tutela

Según la Corte Constitucional, si la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de amparo se modifica porque cesa la acción u omisión que generó la vulneración de los derechos fundamentales, pierde eficacia la acción y se configura el hecho superado, toda vez que desaparece el objeto jurídico sobre el que recaería una eventual decisión del juez de tutela⁷. Para que tal hecho superado se presente, el operador jurídico deberá verificar que se reúnan los siguientes requisitos:

⁵ Artículo 15 del Decreto 1921 de 2012

⁶ Consultar el Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 2726 de 2014. Consultar los criterios de priorización para población desplazado en la respuesta dada por Fonvivienda.

⁷ Corte constitucional. Sentencia T-09 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Referencia: T-3.866.955 y T-4.278.449.

“1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.”⁸

No es perentorio incluir en el fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se demanda, salvo “si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, [ya sea] para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado”⁹

7. DEL CASO CONCRETO

En el asunto bajo examen, el actor pretende que Fonvivienda dé respuesta a la petición del 7 de julio de 2020 en el sentido de conceder el subsidio de vivienda solicitado y ser incluido dentro del programa de la II Fase de Viviendas Gratuitas, dada su presunta condición de víctima de desplazamiento forzado.

Verificado el expediente se advierte que el derecho de petición del actor fue atendido mediante oficio No. 2020EE0069435 (ff.28-32), entregado el 17 de septiembre de 2020 en una dirección física distinta de la indicada en la solicitud del 7 de julio de la presente anualidad (fl.33). No obstante, el Despacho evidencia que el 8 de octubre de 2020 (fl. 34) la entidad accionada remitió la respuesta a la dirección electrónica informada por el actor en el escrito de tutela, con lo cual garantizó la comunicación de la respuesta.

Igualmente, de la revisión de la respuesta otorgada, se puede concluir que la misma atendió de forma congruente, completa, clara y suficiente lo solicitado. En el oficio referido, la entidad accionada le aclara al peticionario que no es posible acceder favorablemente a la asignación del subsidio familiar de vivienda cien por ciento en especie-SFVE, pues no se encuentra incluido en el listado de potenciales beneficiarios realizado por el Departamento de Prosperidad Social. Por su parte, en la contestación de la acción de tutela, Fonvivienda aclara que tampoco es posible acceder favorablemente a la solicitud de inclusión como beneficiario de la Fase 2 de vivienda gratuita, pues el actor se encuentra viviendo en Bogotá y esta convocatoria sólo está disponible para hogares radicados en municipios de categoría 3,4,5 y 6. En esta respuesta la demandada le da a conocer al tutelante la oferta institucional vigente y los requisitos para acceder a la misma, con lo cual va más allá de lo solicitado en aras de orientar al usuario y acercarlo a la administración.

Por lo expuesto, esta censora advierte que, frente al desconocimiento del derecho fundamental de petición se presentó un hecho superado, pues si bien la entidad accionada omitió comunicar dentro del término legal la respuesta a la solicitud del 7 de julio de 2020, en el transcurso del trámite de tutela subsanó la violación. En consecuencia, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en este punto.

Por otra parte, el Despacho observa que la negativa de Fonvivienda al reconocimiento del subsidio solicitado se encuentra amparada en el cumplimiento de las condiciones y reglas fijadas por la normatividad. Como el actor no está incluido dentro de las bases de datos de potenciales beneficiarios y no reúne los requisitos de la convocatoria vigente, Fonvivienda no tenía alternativa distinta a negar la solicitud. Ordenar el reconocimiento del subsidio deprecado por el actor soslayando tales condiciones, lejos de garantizar sus derechos conllevaría a la violación del derecho al debido proceso y la igualdad de otros hogares que sí han cumplido con las condiciones y han superado las etapas para tener acceso al mismo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2019. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Referencia: expediente T-7.046.080.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-685 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Resta aclararle al accionante que, de acuerdo con el estudio realizado sobre la Ley 1537 de 2012 y el Decreto Distrital 1921 de 2012, transcrito en párrafos anteriores, la selección de los beneficiarios de vivienda no se realiza entre quienes presentaron solicitudes o peticiones, sino frente a la totalidad de personas que se encuentran en condiciones de necesidad, por orden de priorización según la información existente en las diferentes bases de datos.

Por las anteriores razones se negará el amparo de los derechos a la igualdad y la vivienda digna solicitados.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado frente a la violación del derecho fundamental de petición, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. NO TUTELAR los derechos a la igualdad y la vivienda digna solicitados por el señor Álvaro Castañeda Torres, identificado con la Cédula de Ciudadanía 13.484.518, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO. NOTIFICAR la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.

CUARTO. ADVERTIR a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

QUINTO. REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional, si no es apelado, para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE.


YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ