

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA DC.
SECCIÓN SEGUNDA**



Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinte (2020)

Proceso	Acción de tutela
Radicación	11001-33-35-013-2020-00099-00
Demandante	FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ
Demandado	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-
Vinculados	FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA-
Asunto	FALLO

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por el señor **FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ**, en nombre propio, contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, dentro de la cual se vinculó al **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA-**.

ANTECEDENTES

1. Petición.

Mediante acción de tutela, el señor **FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ**, actuando en nombre propio, solicita la protección de sus derechos constitucionales fundamentales de petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna y, que estima vulnerados por el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-**, al no haber dado respuesta a la petición elevada el **4 de marzo de 2020**, donde solicitó información sobre la entrega de una vivienda o entrega de una de las cien mil viviendas gratis, así como los documentos faltantes para ello y su inscripción en el listado de potenciales beneficiarios para adquirir la misma; y por el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA-**, en razón a que tampoco brindó respuesta a la petición radicada bajo el No. 2020ER0022198 del 4 de marzo de 2020, mediante la cual solicitó información sobre las postulaciones y la concesión del subsidio de vivienda en una fecha cierta, así como su inclusión en el programa “II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS” como persona víctima de desplazamiento forzado; en consecuencia, pretende se ordene a las entidades accionadas contestar dichas peticiones.

2. Situación fáctica

En síntesis, la accionante fundamenta la tutela en los siguientes hechos:

- Que interpuso derecho de petición de interés particular solicitando una fecha cierta para saber cuándo se le otorgaría el subsidio de vivienda por ser víctima de desplazamiento forzado.
- Que en este momento se encuentra en estado de vulnerabilidad y, cumple con los requisitos exigidos para obtener el subsidio de vivienda.
- Que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS y FONVIVIENDA, no se han manifestado ni de forma ni de fondo respecto a su petición, vulnerando su derecho a la igualdad y los demás consignados en la tutela T-025 de 2004. Y aunque el Ministerio de Vivienda informó públicamente sobre la entrega de la II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS para familias vulnerables, no indicó como acceder a ello.

3. Actuación Procesal

3.1. Mediante auto del 20 de mayo de 2020, éste Despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenó notificar al presunto funcionario responsable, esto, es al **representante legal** del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL** y, se ordenó vincular y notificar igualmente al **representante legal** del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA**, surtiéndose el traslado de la demanda y sus anexos a estas entidades para que ejercieran el derecho de defensa. Como la pruebas se les solicitó a ambas información relativa a este asunto y, a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A VÍCTIMAS- UARIV-**, certificación de inclusión del **FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ**, en el Registro Único de Víctimas.

3.2. El **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA-**, con oficio enviado al correo electrónico del Juzgado el 26 de mayo de 2020, contestó la tutela aduciendo lo siguiente:

Que según lo establecido en el numeral 9° del artículo 3 del Decreto Ley 555 de 2003, es función de FONVIVIENDA asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

Que los programas de vivienda ofertados por el Gobierno Nacional corresponden a: **1) Vivienda Gratuita Fase II, 2) Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “MI CASA YA”, 3) Programa Semillero de Propietarios, 4) Programa Casa Digna Vida Digna y, 5) Semillero de Propietarios – Ahorradores.**

Luego de describir los requisitos y etapas del programa de Vivienda Gratuita Fase II, arguyó que la primera fase de dicho programa se encontraba cerrada y, que para la segunda fase estaban llamados a participar los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que no hicieren parte de áreas metropolitanas y que no hubiesen participado en la Primera Fase, por lo que Bogotá no estaba incluida.

Que el Gobierno Nacional no tenía prevista la apertura de nuevas fases del programa de vivienda gratuita, pues estaba impulsando los programas de Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios y Casa Digna, Vida Digna, donde se requería del aporte económico de los hogares, con el objeto de lograr beneficiar a un mayor número de personas.

Respecto al programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “MI CASA YA”, manifestó que este buscaba facilitar la compra de vivienda nueva en zona urbana, de la clase media colombiana y, se dirigía a hogares con ingresos hasta 4 salarios mínimos a los que el Gobierno les subsidiaría su vivienda, de hasta 135 SMMLV o 150 SMMLV para las aglomeraciones urbanas definidas en el artículo 2.1.9.1 del Decreto 1077 de 2015 y, subsidiaría 4 o 5 puntos de la tasa de interés del crédito hipotecario que contraten con el banco de su elección.

Que éste programa se implementaba en todos los departamentos y municipios del país y se entregarían a través de los subsidios que ya otorgan las Cajas de Compensación Familiar, más el subsidio a la tasa que también ofrece el Gobierno Nacional. Además informó los requisitos que debían cumplir los interesados en éste.

Sobre el programa semillero de propietarios, indicó que este tiene por objeto facilitar el acceso a una solución de vivienda digna para la población cuyos ingresos son

iguales o inferiores a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, mediante una política de arrendamiento social con opción de compra y, que quienes estén interesados debían iniciar el proceso de inscripción de Semillero de Propietarios, a través de la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En cuanto al proyecto “Casa Digna Vida Digna”, informó que éste se encontraba reglamentado en el Decreto 867 del 17 de mayo de 2019, y estaba dirigido al mejoramiento de viviendas, como parte de la focalización territorial para la identificación de beneficiarios, cuyo proceso iniciaba cuando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ofertaba convocatoria a los municipios, la cual continuaba con la priorización de los barrios o zonas por parte del municipio. También podía beneficiar a propietarios y/o ocupantes de bienes fiscales que puedan ser objeto de titulación en los términos del artículo 14 de la Ley 708 de 2001, o a quienes demuestren posesión de un inmueble con al menos cinco (5) años de anterioridad a la postulación del subsidio.

Por último, frente al programa “Semillero de Propietarios – Ahorradores”, manifestó que la finalidad de éste es promover la adquisición de vivienda a través del ahorro y el crédito hipotecario o el leasing habitacional como mecanismos de financiación entre la población con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, es complementario al otorgado en el marco del programa de adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”. Asimismo, relacionó de manera detallada los requisitos de postulación, condiciones de asignación de subsidio, y las etapas del mismo.

Que al consultar el sistema de gestión documental de la entidad, se encontró que la petición presentada por el accionante con radicado 2020ER0022198, fue resuelta mediante comunicación No. 2020EE0034024. Sin embargo, que, debido a la pandemia y la cuarentena nacional decretada, no había sido posible entregar el documento en la dirección física del accionante, por lo que intentaron establecer comunicación con él a los dos números de celular que aportó con el fin de que indicara un correo electrónico, sin que ello hubiese sido posible dado que en el abonado telefónico 3209181494 les informaron no conocer al accionante y en el 3202371685 no hubo respuesta. En consecuencia, solicitó se denegara el amparo solicitado por el accionante frente al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.

3.3. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL,

con oficio de fecha 26 de mayo de 2020, contestó la demanda en los siguientes términos:

Aduce que esa entidad no incurrió en actuación u omisión que generara amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, pues se emitió respuesta oportuna y de fondo a la petición elevada por el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ con los oficios No. S-2020-3000-031215 y S-2020-2002-031139 del 5 de marzo de 2020.

Que con el primero de ellos se informó al peticionario sobre las generalidades del programa de SFVE y se dio a conocer la situación del interesado frente al mismo, ofreciendo respuesta puntual sobre sus inquietudes de acuerdo a las competencias de PROSPERIDAD SOCIAL. Y con el segundo oficio de respuesta se le comunicó al accionante sobre la remisión de su petición a FONVIVIENDA y la URIV, para que se diera respuesta respecto a lo que les compete a cada una de ellas.

Que a pesar de que los mencionados oficios fueron remitidos para su comunicación a través de la empresa de correo postal 4-72 con las Guías No. RA251318235CO y RA251317359CO, estas fueron devueltas al remitente; razón por la cual a fin de dar a conocer los referidos oficios de respuesta se realizó comunicación telefónica con el señor FERNANDO HERNAN GARZÓN HERNANDEZ al número que figuraba en el escrito de tutela, quien informó como correo electrónico personal fernando8954@hotmail.com, al cual se remitieron los mismos el 26 de mayo de 2020.

Que los oficios No. S-2020-2002-031137 y S-2020-2002-031134 del 05 de marzo de 2020, con los cuales se remitió la petición del accionante a la UARIV y a FONVIVIENDA, respectivamente, fueron entregados a cada una de esas entidades el 6 y 10 de marzo de 2020.

Que el DPS solo tiene asignadas funciones dentro del procedimiento administrativo para la asignación de Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie "SFVE", llamado comúnmente Programa de las "100 Mil viviendas gratis".

Que las medidas de reparación a víctimas de la violencia, son cinco: satisfacción, rehabilitación, restitución, garantía de no repetición e indemnización administrativa

y, tratándose de población en condición de desplazamiento, inicialmente el Decreto 1290 de 2008, estableció en su artículo 5 un monto de indemnización para subsidio de vivienda otorgado por FONVIVIENDA. Sin embargo, con la Ley 1448 de 2011 el subsidio de vivienda dejó de ser una medida de indemnización, para convertirse en una medida de restitución.

Que la Primera Fase del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie – SFVE, denominado como el “Programa de las 100 mil Viviendas Gratuitas”, tuvo como beneficiarios hogares en condición de desplazamiento forzado de las principales ciudades del país, incluyendo Bogotá; Fase en la cual se agotaron todas las soluciones de vivienda, por lo que actualmente la misma se encuentra cerrada.

Que la Segunda Fase, tiene previstas aproximadamente 30 mil viviendas disponibles conforme a la convocatoria realizada por FONVIVIENDA donde se priorizaron municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, quedando por fuera Bogotá al ser una categoría especial conforme a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000

Que la mayoría de hogares que presentan acción de tutela, lo hacen en razón a que no fueron identificados como potenciales beneficiarios para Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie – SFVE, por no cumplir con los requisitos establecidos por Ley para cada orden de priorización, y para el caso de Bogotá D.C., por no haberse postulado en Convocatoria 2007.

Que existe una imposibilidad jurídica y material de cumplir órdenes de fallos de tutelas dirigidas a que se asigne o identifique como potencial beneficiario a un hogar en la ciudad de Bogotá D.C., pues como ya se advirtió párrafos atrás no hay cupos de vivienda disponible para esta población en condición de desplazamiento, toda vez que ya se priorizó en la FASE 1 del Programa, y está cerrado.

Por último, solicitó a éste Despacho se denegara el amparo constitucional deprecado y/o se desvinculara al Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

4. Pruebas.

Como pruebas relevantes se relacionan las siguientes:

4.1. Aportadas por la accionante.

-Copia de la petición radicada ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA- con radicado No. 2020ER0022198 del 4 de marzo de 2020, mediante la cual el señor **FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ**, solicitó información sobre cuando se podía postular al subsidio de vivienda, así mismo, que se le concediera el mismo con indicación de una fecha cierta de su otorgamiento, se le asignara una vivienda del programa “II Fase de viviendas gratuitas” que ofreció el Estado, le informara si hacía falta algún documento para acceder a la vivienda y, por último, que en caso de ser necesario, se enviara copia de esa petición al DPS, para que allí se efectuara la respectiva selección en los subsidios de vivienda en especie o en dinero.

- Copia de la petición radicada ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL el 4 de marzo de 2020 bajo el No. E-2020-2203-042573, a través de la cual el accionante solicitó información sobre la fecha en que le sería entregada una vivienda como indemnización parcial de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 o del programa “CIEN MIL VIVIENDAS GRATIS”, así como su inscripción en el listado de potenciales beneficiarios de dicho programa y de la expedición del traslado enviado al DPS para el estudio de priorización.

4.2. Aportadas por FONVIVIENDA

- Copia del oficio N° 2020EE0034024 del 22 de mayo de 2020, suscrito por el Coordinador del Grupo de Atención al Usuario y Archivo de FONVIVIENDA JORGE ARCECIO CAÑAVERAL ROJAS, y dirigido al señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, donde le comunicó que uno de los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011 para acceder al subsidio de vivienda, es postularse en una de las convocatorias abiertas por FONVIVIENDA.

Que para la población en situación de desplazamiento, FONVIVIENDA llevó a cabo convocatorias en los años 2004, 2007 y 2011, dentro del proceso de promoción y oferta. Sin embargo, se había evidenciado que su hogar no se postuló a ninguna de estas, es decir, no presentó en dicha época solicitud de subsidio familiar de vivienda.

Que respecto a su solicitud relativa a su inscripción en cualquier programa de subsidio de vivienda era necesario aclararle que aunque tal subsidio hace parte de la indemnización administrativa como mecanismo de reparación a las víctimas del conflicto armado interno, su otorgamiento debía regirse por lo regulado en la Ley 1537 de 2012 y sus decretos reglamentarios, y por tanto, para que pudiera resultar beneficiado del subsidio familiar de vivienda debía cumplir los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Que no corresponde a FONVIVIENDA, la selección de los hogares beneficiarios dentro del programa de las cien mil viviendas 100% subsidiadas, sino que ello es de competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, que es la entidad encargada de postular a los potenciales beneficiarios en un listado que se remite a FONVIVIENDA para que expida el acto administrativo de asignación de subsidio de vivienda familiar en especie. Razón por la cual no era posible indicar fecha probable de asignación del subsidio, pues los procedimientos se realizan en condiciones de igualdad y teniendo en cuenta la capacidad presupuestal existente.

De otra parte, le informó que era imposible asignarle directamente una vivienda, dentro del programa “II FASE DE VIVIENDAS”, toda vez que para esa fase estaban llamados a participar los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que no hicieren parte de áreas metropolitanas y que no hubiesen participado en la Primera Fase, por lo que Bogotá no estaba incluida y, además, existía un procedimiento para tal fin.

Que siempre y cuando su hogar se encontrara registrado en las bases de datos que el DPS, no se requería de ningún documento adicional para obtener la condición de potencial beneficiario, en el entendido que la asignación del subsidio familiar de vivienda, está sometido al procedimiento aquí descrito el cual debe observarse estrictamente, tanto por el Departamento para la Prosperidad Social, como por Fonvivienda.

Por último, le indicó que para cualquier solicitud adicional, podía acercarse a la caja de compensación familiar más cercana a su residencia, en virtud del contrato de encargo y gestión celebrado entre FONVIVIENDA y CAVIS UT (Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar).

- Copia del oficio No. 2020EE0036615 del 2 de junio de 2020, a través del cual la apoderada judicial de FONVIVIENDA, MARÍA FERNANDA MERLANO DIAZ, informó al Despacho que el precitado oficio No. 2020EE0034024 del 22 de mayo de 2020, fue remitido a la cuenta de correo electrónico del accionante Fernando Hernán Garzón Hernández, fernando8954@hotmail.com.

-Pantallazos del envío efectuado el 2 de junio de 2020 por FONVIVIENDA correspondiente al oficio de respuesta No. 2020EE0034024 del 22 de mayo de 2020 al correo electrónico del peticionario accionante fernando8954@hotmail.com, y de su confirmación de entrega.

4.3. Aportadas por DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROPERIDAD SOCIAL

-Copia de los oficio No. S-2020-2002-031134 y S-2020-2002-031137 del 5 de marzo de 2020 expedido por el DPS y dirigidos a FONVIVIENDA y la UARIV, respectivamente, a través de los cuales les remite copia de la petición formulada por el señor Fernando Hernán Garzón Hernández al DPS con radicado No. E-2020-2203-042573 al considerar que FONVIVIENDA es la encargada de resolver sobre la solicitud de subsidio de vivienda, en virtud del Decreto 1077 de 2015 mediante el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y, que la UARIV es la competente de dar respuesta sobre la petición de reparación administrativa.

- Copia del oficio S-2020-2002-031139 del 5 de marzo de 2020 suscrito por el Coordinador de Participación Ciudadana del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROPERIDAD SOCIAL y dirigido al señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, donde le comunicó sobre la remisión de su petición a FONVIVIENDA y la UARIV, para que esas entidades dieran respuesta a lo solicitado por el mismo, en lo que le compete a cada una de ellas.

- Copia del oficio No. S-2020-3000-031215 del 5 de marzo de 2020 expedido por la Subdirección General para la Superación de la Pobreza del DPS y remitido al señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, mediante el cual le informó que no era posible su inclusión en los listados de potenciales beneficiarios de vivienda gratuita, debido a que no cumplía con las condiciones preliminares para ello, pues no cumplía con los criterios de priorización aplicados a los proyectos de vivienda de

la ciudad de Bogotá D.C, de conformidad con lo establecido en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 2231 de 2017.

Que al revisar la base de datos del programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie -SFVE se evidenció que se encuentra registrado en el RUV, pero no figura en el listado de la “Estrategia Unidos”, ni aparece con subsidio en estado calificado o asignado sin aplicar, de acuerdo a la información remitida por FONVIVIENDA y tampoco en el censo de damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Que por ello su hogar no cumplía con las condiciones para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del SFVE para los proyectos de vivienda en Bogotá D.C, debido a que para dichos proyectos se requería, además de registrar en condición de desplazamiento pertenecer a la “Estrategia Unidos” y tener un subsidio asignado sin aplicar o en estado Calificado o, estar reportado en el censo de damnificados.

Además, le comunicó que para los proyectos de vivienda gratuita en Bogotá D.C, se agotaron las soluciones de vivienda y que el DPS no tenía competencia para iniciar un nuevo proceso de identificación de potenciales beneficiarios ni de selección, hasta tanto FONVIVIENDA lo requiriera.

Por último, le describió detalladamente las etapas y requisitos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie – SFVE, así como también de las entidades responsables del desarrollo de cada una de dichas etapas.

- Pantallazo del envío efectuado por el DPS el 26 de mayo de 2020 de los anteriores oficios de respuesta (S-2020-2002-031139 y S-2020-3000-031215 del 5 de marzo de 2020) al correo electrónico suministrado por el accionante (fernando8954@hotmail.com).

4.3. Aportadas por la UARIV

- La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, con oficio enviado vía correo electrónico el 22 de mayo de 2020 y suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, informó al Despacho que FERNANDO HERNAN GARZON se encuentra incluido en

el Registro Único de Víctimas –RUV-, por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, declarado bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 2011.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente éste Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.

Como es sabido, la acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante, lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario, y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando quiera que los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

Éste remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional, tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.

Ahora, si bien la accionante invoca como vulnerados los derechos fundamentales de **petición, mínimo vital, igualdad y vivienda digna**, observa el Despacho que el derecho que podría resultar comprometido sería el de **petición**, conforme a la concreta descripción de los hechos y las pretensiones de la demanda, por lo que el estudio se centrará en éste.

5. Problema jurídico.

Corresponde determinar si al accionante se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición, por las presuntas omisiones del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL –DPS-** y el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –**

FONVIVIENDA-, de no haber dado respuesta a unas solicitudes relacionadas con el subsidio de vivienda.

Para abordar el problemas jurídico planteado en este caso, se hace necesario, previamente desarrollar los siguientes aspectos: i) Procedencia de la acción de tutela para la defensa de los derechos y garantías de la población de desplazados; ii) De los requisitos de inmediatez y subsidiariedad; iii) El derecho petición de las personas desplazadas; iv) Requisitos formales y materiales del derecho de petición) Del derecho a la vivienda digna y subsidios para la población desplazada; y luego de ello examinar el caso concreto a la luz de la situación fáctica y jurídica que se presenta en esta acción.

i) Procedencia de la acción de tutela para la defensa de los derechos y garantías de la población de desplazados.

En reiterada y copiosa jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos de la población víctima de desplazamiento, bajo el entendido que el uso de la misma, se erige como una garantía para la reivindicación de los diferentes derechos que le asisten en tal situación vulnerable frente al resto de la población, y dado el carácter constitucional reforzado y preferente que amerita la protección de estas personas en su condición de víctimas de la violencia derivada del conflicto armado.

Así lo ratificó en **Sentencia T-167/16**, donde sobre la idoneidad de la acción de tutela para buscar la protección de sus derechos fundamentales, sostuvo¹:

“(…)

En el caso de las víctimas de la violencia y población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en un particular estado de vulnerabilidad o indefensión; en virtud de lo cual requieren de una defensa constitucional preferente, pues en principio, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces para resolver con urgencia e inminencia la vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

(…)”

¹ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

ii) De los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

Igualmente debe mencionarse que respecto a la población desplazada, se ha admitido un marco de flexibilidad en torno a la exigencia de los principios de inmediatez y subsidiariedad para la interposición de este mecanismo excepcional y residual, pues si bien no se desconoce la naturaleza extraordinaria de la misma, en cuanto no puede utilizarse como mecanismo supletorio o alternativo de los procesos o recursos judiciales ordinarios, tampoco resulta válido que frente a personas desplazadas por la violencia se aplique en esa misma rigidez, pues al gozar de especial protección constitucional, en sus casos con mayor razón, debe hacerse prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, lo cual ha encontrado justificación en la sistemática y recurrente vulneración que se cierne sobre sus derechos en virtud del desarraigo y la escasa respuesta del Estado para brindar su protección ante la marcada marginalidad e indefensión en que se encuentran.

En tal sentido, la misma Corporación en reciente pronunciamiento, concluyó²:

“(…)

En consecuencia, las autoridades judiciales no deben exigir un cumplimiento estricto de los criterios de subsidiariedad e inmediatez para efectos de analizar la procedencia de la acción de tutela, sino que deben, por el contrario, realizar un análisis concreto (D. 2591/91. Art.6), que esté siempre atento a las condiciones de vulnerabilidad que pueden afectar a la población desplazada y a la respectiva actuación que han adelantado ante las autoridades.⁷⁵

A grandes rasgos, este razonamiento se ha aplicado en dos escenarios principales: (i) cuando la población desplazada, por medio de la acción de tutela, busca acceder directamente a un bien y/o servicio, sin que exista una decisión administrativa de por medio; y (ii) cuando ya se manifestó la administración y las personas desplazadas buscan impugnar esa decisión a través del recurso de amparo.

(…)”

iii) El derecho petición de las personas desplazadas.

En relación con el alcance y contenido del derecho de petición de personas desplazadas “(…) La jurisprudencia constitucional ha resaltado **la obligación de las autoridades a quienes se les elevan solicitudes respetuosas, atenderlas de**

² Auto 206 de 2017

manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente, obligación que cobra mayor relevancia en aquellas entidades responsables de atender y reparar a las víctimas de desplazamiento forzado para atender a sus requerimientos que se fundamenten en beneficios legales, de informar de manera clara cuándo se hará efectivo el beneficio, y de no esperar o forzar a esta población en estado de vulnerabilidad a interponer tutelas con el fin de poder acceder efectivamente a la garantía del goce efectivo de sus derechos fundamentales. Igualmente, como lo ha indicado esta Corporación, cuando una entidad no es la competente para responder a la petición radicada, esta situación no la libera de contestar a la petición y debe hacerlo en los términos previamente señalados”³

iv) Requisitos formales y materiales del derecho petición.

Respecto del Derecho de Petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, debe decirse que su naturaleza es la de un derecho público que faculta a las personas para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a las solicitudes respetuosas que son de su competencia; es pues, una vía expedita de acceso directo a quienes en un momento dado llevan la representación de los intereses del Estado.

Así mismo, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política, se expidió la Ley 1755 de 2015, mediante la cual se reglamentó el derecho de petición, en cuyos artículos 13 y 14 estableció:

“(…)

Artículo 13. Ley 1755 de 2015 Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. 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. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

Artículo 14. Ley 1755 de 2015 Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, **toda**

petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

(...)"

Cabe anotar, además que el **derecho de petición presupone la existencia de un pronunciamiento pronto, oportuno, coherente e idóneo, que satisfaga integralmente lo reclamado por el petente, además, dicho pronunciamiento debe ser informado de forma eficaz al peticionario;** si no se cumple con estos requisitos se incurre en vulneración al derecho constitucional fundamental de petición.

Sin embargo, **el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser negativa o positiva, de donde se sigue que la obligación del Estado no es acceder estrictamente a la petición, sino resolverla.**

En cuanto a la protección del derecho fundamental de petición, la H. Corte Constitucional en Sentencia T – 043 de 2009 dispuso:

"(...)

La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.

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 desfavorablemente a los intereses del peticionaria; iii) **en forma congruente** frente a la petición elevada; y, iv) **comunicándole al solicitante.** Entonces, si emitida la contestación por el ente 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 explicado⁴:

"Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna⁵ a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo.

⁴ T-669 de agosto 6 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ "Ver sentencia T-159/93, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. El actor interpuso acción de tutela a nombre de su hijo, quien había perdido el 100% de su capacidad laboral con el fin de que se le protegiera el derecho fundamental de petición y en consecuencia se le reconociera y pagara la pensión de invalidez a que tenía derecho

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 respuesta⁶. 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 fundamental⁷.

(...)-negritas y subrayas fuera de texto-

v) Del derecho a la vivienda digna y subsidios para la población desplazada.

En relación con el carácter fundamental de aplicación inmediata otorgado al derecho a la vivienda digna respecto a la población en desplazamiento, se afirma⁸ que el mismo deviene no solo de instrumentos de derechos humanos internacionales sino del ordenamiento interno que imponen al Estado su protección.

“(...)

El derecho a la vivienda digna de la población desplazada es un derecho fundamental de aplicación inmediata, que ha sido desarrollado a través de instrumentos internacionales e internamente por vía jurisprudencial, legislativa y reglamentaria, siendo un imperativo para el Estado su protección y salvaguarda

(...)

Sobre el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna para población desplazada y evolución de los subsidios, la jurisprudencia constitucional, en **Sentencia T-628-15**, puntualizó:

“(...)

3.4.1. Alcance y contenido

3.4.1.1. De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política “[t]odos los colombianos tienen derecho a [una] 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

.No obstante, luego de más de dos años de presentada la solicitud, la demandada no había respondido. En la sentencia T-1160 A /01, M. P. Manuel José Cepeda se concedió la tutela a una persona que había interpuesto recurso de apelación contra la decisión negativa de pensión de invalidez de origen no profesional y pasados más de seis meses no había obtenido respuesta alguna.”

⁶ “En sentencia T-178/00, M. P. José Gregorio Hernández la Corte conoció de una tutela presentada en virtud de que una personería municipal no había respondido a una solicitud presentada. A pesar de constatar que la entidad accionada había actuado en consecuencia con lo pedido, se comprobó que no había informado al accionante sobre tales actuaciones, vulnerándose así el derecho de petición.”

⁷ “Ver sentencia T-615/98, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa (la Corte concedió la tutela al derecho de petición por encontrar que si bien se había proferido una respuesta, ésta había sido enviada al juez y no al interesado).”

⁸ Sentencia T-188/16

programas de vivienda.” Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte, como aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida⁹.

De acuerdo con las consideraciones expuestas en la Sentencia T-014 de 2014¹⁰, se tiene que desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal ha considerado que **el derecho a una vivienda digna hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se caracterizan por tener una naturaleza eminente-mente prestacional que está a cargo del Estado y que necesitan para su aplicación de un desarrollo legislativo previo**. Específicamente se ha dicho que: “[e]l derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”¹¹

3.4.1.2. Posteriormente, **la jurisprudencia matizó su posición en el sentido de avalar la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna, en aquellos casos en los que su exigibilidad guarde una relación de conexidad con un derecho de rango fundamental, como ocurre con los derechos a la salud, a la vida o a la integridad personal**. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-175 de 2008¹², la Sala Quinta de Revisión explicó que:

“El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que ‘el derecho adquiera una fuerza normativa directa’. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, más por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.”

3.4.1.3. No obstante, en casos particulares y específicos, se ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia¹³. En estos casos, su fundamentalidad se explica en tanto han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer -entre otros factores- de recursos económicos o empleos estables. De suerte que la definición sobre sus condiciones de vida, en términos de habitabilidad, tiene un vínculo directo con la salvaguarda de la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.¹⁴

⁹ Véanse, entre otras, las Sentencias T- 958 de 2001, T-791 de 2004, T-573 de 2010 y T-019 de 2014.

¹⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹¹ Sentencia T-495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² M.P. Mauricio González Cuervo

¹³ Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-159 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁴ De esta modo, en la citada Sentencia T-585 de 2006 se manifestó que: *“En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. //En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.”*

En desarrollo de lo anterior, se ha entendido que el derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento, contempla la correlativa obligación de las autoridades competentes para: “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta¹⁵; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.”¹⁶

Desde esta perspectiva, es claro que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, como se desprende de lo previsto en el artículo 51 del Texto Superior; para lo cual, entre otras alternativas, puede promover el acceso a viviendas de interés social, financiación a largo plazo y formas de asociación para ejecutar proyectos de vivienda¹⁷.

3.4.2. Evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social

3.4.2.1. Desde la expedición de la Ley 3ª de 1991, se enfocó el desarrollo de la política pública de vivienda a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del cual hacen parte las entidades del sector público y privado que cumplen funciones en materia de financiación, mejoramiento, habilitación, construcción, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. Dentro del citado sistema se estableció al subsidio de vivienda como método de financiación, consistente en un aporte estatal, en dinero o en especie, dirigido a personas que carecen de recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda o mejorarla.

Con posterioridad, y en respuesta a la grave situación generada con ocasión del desplazamiento forzado interno, se expidió la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” Más allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en esta ley se radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada.

Tanto la Ley 3ª de 1991 como la Ley 387 de 1997 fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual se reguló el procedimiento para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. No obstante, al ordenarse la supresión y liquidación de la primera de las mencionadas entidades en el año 2003, dicha competencia se trasladó al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana¹⁸. En un fallo preexistente sobre la materia, esta Corporación señaló que:

“[E]l procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001, reguló la asignación de subsidios familiares de vivienda urbanos para la población en situación de desplazamiento, a través de una distribución territorial de los subsidios, celebración de convocatorias, criterios de calificación para las postulaciones y asignación de las subvenciones¹⁹. Con fundamento en este marco normativo, FONVIVIENDA dio apertura en los años 2004 y 2007 a convocatorias especial y exclusivas para la postulación de

¹⁵ Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

¹⁶ Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷ Al respecto, ver Sentencias T-742 de 2009, T-287 de 2010 y T-885 de 2014.

¹⁸ Sobre la naturaleza jurídica de Fonvivienda, es preciso recordar que se trata de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹⁹ Fol. 67 v cuaderno de revisión.

población en condición de desplazamiento, con enfoque de adjudicación de subsidios en dinero (cartas de asignación o como eran denominadas por la población desplazada “carta cheque”), para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento²⁰.²¹

Como requisitos para el otorgamiento del subsidio, las familias debían realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto y verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda. Tal como fue puesto de presente en la sentencia de la referencia, dicha política presentó dos problemas: el primero relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda; mientras que, el segundo, se vinculó con la ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre financiero.

3.4.2.2. Esta problemática no fue ajena a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004²², la cual recomendó al Gobierno Nacional un replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada en el Auto 008 de 2009²³, toda vez que después de diez años de su adopción, se presentaban fallas en su concepción y fundamentación. Así, por ejemplo, sobre el cierre financiero de las viviendas se encontró que: “los hogares desplazados no [contaban] con [los] suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado”, constituyendo una de las principales razones por las que poco se ejecutaban los subsidios adjudicados.

Siguiendo el diagnóstico realizado por esta Corporación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, con el objeto de “adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional.” Este decreto focalizó la política de vivienda en la generación de una oferta suficiente y dirigida a la población desplazada, a través del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras.²⁴ Con todo, su implementación no logró superar la crisis en la que se encontraba la población desplazada, pues, por un lado, la oferta de viviendas no fue suficiente y, por el otro, no se logró eliminar las barreras para alcanzar el cierre financiero en el valor de las viviendas.²⁵

3.4.3. Subsidio de vivienda familiar en especie. Procedimiento para su asignación

3.4.3.1. Con el objeto de superar las dificultades ya indicadas, se expidió **la Ley 1537 de 2012²⁶, en la cual se 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, los cuales deberán estar guiados a beneficiar 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.”²⁷

(...)” –Negrilla y subrayas fuera de texto-

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁵ Respecto del desarrollo completo que se presentó en cada una de las etapas adelantadas por el Gobierno para la estructuración de la actual política de vivienda, consultar la Sentencia T-885 de 2014.

²⁶ “*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.*”

²⁷ Ley 1537 de 2012, art. 12.

6. Caso concreto.

6.1. De la petición formulada ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL.

Conforme a las pruebas allegadas al expediente, se encuentra demostrado que el accionante FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, con petición elevada el 4 de marzo de 2020 ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, solicitó información sobre la fecha en que le sería entregada una vivienda como indemnización parcial de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 o del programa "CIEN MIL VIVIENDAS GRATIS", igualmente, su inscripción en el listado de potenciales beneficiarios de dicho programa, el envío de copia de esa petición al encargado de la inscripción al programa antes citado y, la expedición de copia del traslado enviado al DPS para el estudio de priorización.

Por su parte, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, en contestación a la acción de tutela, informó a éste Despacho que el derecho de petición presentado por el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, había sido contestado mediante los oficios N° S-2020-3000-031215 y S-2020-2002-031139 del 5 de marzo de 2020, los cuales aunque inicialmente fueron devueltos al remitente, posteriormente fueron notificados por correo electrónico al accionante GARZON HERNANDEZ, luego de que se efectuara comunicación telefónica con el accionante para que suministrara un correo electrónico al cual pudiese comunicársele los mismos.

A dicho informe se adjuntó i) copia del oficio S-2020-2002-031139 del 5 de marzo de 2020 dirigido al accionante, mediante el cual le informó, que se había remitido a la Unidad para las Víctimas y al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, copia de su escrito de petición, por considerar que FONVIVIENDA es la encargada de resolver sobre la solicitud de subsidio de vivienda, y la UARIV es la competente de dar respuesta a la petición de reparación administrativa.

ii) copia del oficio No. S-2020-3000-031215 del 5 de marzo de 2020 expedido por el DPS y remitido al señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, donde le comunicó que su hogar no cumplía con los requisitos de inclusión del listado de potenciales beneficiarios del Subsidio de Vivienda 100% en especie de Bogotá D.C, debido a que para dichos proyectos se requería, además de estar incluido en el

RUV por desplazamiento, pertenecer a la “Estrategia Unidos” y tener un subsidio asignado sin aplicar o en estado calificado o, estar reportado en el censo de damnificados, sin que ello se encuentre demostrado en su caso particular.

Además, que los proyectos de vivienda gratuita en Bogotá ya estaban agotados y le describió de manera detallada las etapas y requisitos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie – SFVE, con indicación de las entidades responsables del desarrollo de cada una de tales etapas.

iii) Copia del pantallazo del envío de los anteriores oficios de respuesta efectuado el **26 de mayo de 2020**, al correo electrónico suministrado por el accionante (fernando8954@hotmail.com).

Con fundamento en lo anterior, se observa claramente que la petición de información sobre el subsidio de vivienda, elevada por el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ el **4 de marzo de 2020** ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, fue contestada de fondo por esa entidad mediante los oficios No. S-2020-3000-031215 y S-2020-2002-031139 del 5 de marzo de 2020., dentro del término de ley establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, -por el cual se sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011-. Sin embargo, según lo manifestado por dicha entidad los precitados oficios fueron devueltos al remitente por parte de 4-72 al no haberse podido entregar en físico a la dirección anotada por la demandante en la referida petición.

Así las cosas, se advierte que en principio el DPS vulneró el derecho fundamental de petición del accionante al no haber comunicado en debida forma las respuestas emitidas a la petición formulada por el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, pues no obstante que dio respuesta oportuna a su solicitud, y de la misma envió comunicación a la dirección del peticionario, también está acreditado que dicha respuesta fue devuelta al remitente, situación frente a la cual la entidad demandada, tan solo en virtud del trámite de la tutela contactó telefónicamente al señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ para que suministrara un correo electrónico al cual pudiese notificársele y/o comunicársele en debida forma los referidos oficios de respuesta; acto que se realizó el 26 de mayo de 2020 estando en curso esta acción de amparo.

De donde se advierte, que, al momento de la presentación de esta tutela, el accionante no tenía conocimiento de tales respuestas, lo que efectivamente a la luz de la jurisprudencia Constitucional constituye una vulneración al derecho fundamental de petición, por no haberse cumplido cabalmente con el requisito de la comunicación.

No obstante lo anterior, se concluye que habiéndose comunicado en debida forma las respuestas al accionante vía correo electrónico, durante el trámite de la tutela, cesó la vulneración al derecho fundamental de petición y en tal sentido, carecen de fundamento las pretensiones que sustentan la presunta vulneración del mismo; situación que por sustracción de materia exime al Despacho de conceder amparo alguno, pues a la fecha de emitirse este fallo los motivos que tuvo el accionante para invocarlos han desaparecido.

6.2. De la petición formulada ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.

De conformidad con lo aducido en la demanda de tutela y las pruebas allegadas con ésta, se establece que el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ , en efecto, con derecho de petición radicado el 4 de marzo de 2020 ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA–, solicitó información sobre (I) cuando se podía postular a un subsidio de vivienda (II) la concesión del mismo con indicación una fecha cierta (III) la asignación de una vivienda del programa II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS y (IV) si hacía falta algún documento para acceder a vivienda.

Por su parte, el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA con la contestación de la demanda, luego de describir en extenso los 5 programas de vivienda ofertados por el Gobierno Nacional, informó a éste Despacho que el derecho de petición presentado por el señor FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ, con radicado 2020ER0022198, había sido resuelto mediante comunicación No. 2020EE0034024, pero que por la pandemia no había sido posible la entrega física de dicha respuesta al accionante, y aunque intentaron comunicación telefónica con el peticionario, ello no fue posible.

Con el citado informe, se adjuntó copia del (I) citado oficio de respuesta N° 2020EE0034024 del 22 de mayo de 2020, mediante el cual FONVIVIENDA en contestación a la petición formulada por el señor FERNANDO HERNAN GARZON

HERNANDEZ, y luego de explicarle los requisitos para acceder al subsidio de vivienda, le comunicó que, para la población en situación de desplazamiento, se habían llevado a cabo convocatorias en los años 2004, 2007 y 2011. Sin embargo, se evidenció que su hogar no se postuló a ninguna de estas. Que tampoco era posible asignarle una vivienda de manera directa del programa “II FASE DE VIVIENDAS”, para ese programa estaban llamados a participar los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que no hicieren parte de áreas metropolitanas y que no hubiesen participado en la Primera Fase, por lo que Bogotá no está incluida.

Que por esa razón, FONVIVIENDA no podía ofrecer fecha probable de asignación del subsidio de vivienda, pues los procedimientos para la asignación de las mismas se realizaban en condiciones de igualdad, en estricto cumplimiento de las normas, y teniendo en cuenta la capacidad presupuestal existente. Por último, que no se requería de ningún documento adicional para obtener la condición de potencial beneficiario, siempre y cuando su hogar estuviere registrado en las bases de datos del DPS.

Posteriormente, FONVIVIENDA dando alcance a la contestación inicialmente emitida allegó copia del oficio No. 2020EE0036615 del 2 de junio de 2020, a través del cual la apoderada judicial de FONVIVIENDA, MARÍA FERNANDA MERLANO DIAZ, informó al Despacho que el precitado oficio de respuesta No. 2020EE0034024 del 22 de mayo de 2020, había sido remitido para su comunicación al correo electrónico del accionante Fernando Hernán Garzón Hernández, fernando8954@hotmail.com. Como prueba de ello adjunto los pantallazos del citado envío efectuado el **2 de junio de 2020** y de su confirmación de entrega.

Por consiguiente, se encuentra demostrado que desde la radicación de la citada petición –**4 de marzo de 2020**- a la fecha de presentación de ésta acción, transcurrió el término de ley, establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, -por el cual se sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011-, sin que FONVIVIENDA hubiese emitido respuesta oportuna y de fondo al peticionario, con lo cual se advierte, que efectivamente esa entidad vulneró el derecho de petición del accionante.

No obstante lo anterior, se observa que durante del trámite de ésta tutela, FONVIVIENDA emitió una contestación extemporánea al accionante, con el oficio No. 2020EE0034024 del **22 de mayo de 2020**, el cual fue efectivamente

comunicado vía correo electrónico al señor Fernando Hernán Garzón Hernández el 2 de junio de 2020, antes de proferirse éste fallo.

En éstas circunstancias, resulta claro que aunque en principio FONVIVIENDA vulneró el derecho fundamental de petición del accionante, lo cierto es que en el curso de la presente acción de la tutela se satisfizo el núcleo esencial de dicha garantía, y por consiguiente, en éste momento carece de fundamento la pretensión que sustenta su conculcación, lo que igualmente exime al Despacho de hacer un pronunciamiento de fondo, respecto a la conducta omisiva atribuida a FONVIVIENDA, pues a la fecha de emitirse éste fallo los motivos que tuvo el accionante para invocar su vulneración han desaparecido.

Respecto a las anteriores situaciones presentadas tanto por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL como por FONVIVIENDA, cabe recordar que el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, dispone:

“(…)

CESACIÓN DE LA ACTUACIÓN IMPUGNADA. Si estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de la indemnización y de costas, si fueren procedentes

(…)”.

Esta norma, pone de relieve la improcedencia de la acción de tutela que interpuso la accionante contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, en relación al derecho fundamental de petición, pues dichas entidades al dar respuestas de fondo a las solicitudes del accionante y ponérselas en su conocimiento, cesaron en la vulneración a dicha garantía, es decir, que con tal actuación se acreditó que ha desaparecido en estricto sentido el motivo de la presente acción, por encontrarse plenamente satisfechas las pretensiones del accionante.

Sobre el desarrollo de este tema particular, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha abordado el concepto de hecho superado, en los siguientes términos:

“(…)

El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del

juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado²⁸ en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.³⁸ (...) -SU 540-07-M.P. ALVARO TAFUR GALVIS.

(...)"

En conclusión, no siendo procedente la concesión del amparo solicitado respecto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, en virtud de haberse emitido respuesta concreta y de fondo a los dos derechos de petición formulados por el accionante el 4 de marzo de 2020 ante dichas entidades, se declarará la improcedencia del amparo incoado, dada la carencia de objeto al configurarse un hecho superado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO. Declarar la carencia actual de objeto, por hecho superado de la acción de tutela impetrada por el señor **FERNANDO HERNAN GARZON HERNANDEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 10.298.414, respecto al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL y FONVIVIENDA**, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. **NOTIFICAR** esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 ibídem.

³⁸ Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006²⁸, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutive de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005²⁸, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que *"si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar."* Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003²⁸, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un *hecho superado*.

TERCERO. ENVIAR junto con la notificación de este fallo, el expediente debidamente digitalizado con el fin de permitir el acceso al mismo y así garantizar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas.

CUARTO. REMITIR a la H. Corte Constitucional el expediente, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

QUINTO. LIBRAR por Secretaría, las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** las presentes actuaciones dejando las constancias a que haya lugar y; **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;



YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA