



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación: 2020 - 00142  
Referencia: ACCIÓN DE TUTELA  
Demandante: ÁNGEL ALAPE PARRA  
Demandado: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA  
Asunto: SENTENCIA 1ª. INSTANCIA

Procede el Juzgado a decidir, primera instancia, la acción de tutela presentada por el señor **ÁNGEL ALAPE PARRA**, actuando en nombre propio, en contra del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**.-

**ANTECEDENTES**

El accionante presentó acción de tutela en nombre propio, en contra del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**, fundamentada en los siguientes hechos:

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

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

*FONVIVIENDA no se manifiesta ni de forma ni de fondo a mi petición, incumpliendo al derecho a la igualdad y los demás consignados en la tutela T025 de 2.004. Además el ministerio de vivienda informó públicamente que va a entregar II FASE DE VIVIENDAS GRATUITAS para familias vulnerables sin que se me manifieste acerca de como acceder a ello"*

Pretende el actor se tutele el derecho fundamental de petición y a la igualdad, y que como consecuencia, se ordene a la entidad accionada que dé respuesta de fondo a la petición presentada el 12 de febrero de 2020, radicado con el No. 2020ER0012982, en el que solicitó que le fuera informado cuando la van a inscribir en el programa de vivienda. Que se le conceda la inscripción al subsidio de vivienda y su obtención. Que se le dé una fecha cierta para contar con el subsidio de vivienda, como reparación parcial para personas víctimas del conflicto armado. Que se le asigne una vivienda del programa de las cien mil viviendas que ofreció el estado. Que le informe si le falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento forzado. Que en caso de faltarle alguna inscripción, documento o cualquier requisito le se informado para cumplir con la solicitud.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Recibida la acción constitucional, se admitió la misma mediante auto de fecha 07 de julio de 2020, ordenando la notificación del representante legal de la accionada, y solicitando a las mismas un informe detallado sobre aspectos que interesan al proceso con el propósito de decidirla dentro de los términos de ley.-

La demanda fue notificada el 06 de julio de 2020 haciéndole entrega de la copia de la misma y de sus anexos para que ejercitara su derecho de defensa en la presente acción.-

### **CONDUCTA PROCESAL DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

Surtida como fue la notificación por medio electrónico la **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA VIVIENDA**, allego la contestación a la acción de la referencia.

El apoderado de la entidad, solicitó que se declare la improcedencia del amparo ya que la entidad a través del Oficio No. 2020EE0011558 del 17 de febrero de 2020, proferido por el Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Vivienda dio respuesta oportuna y de fondo a la petición, por lo que no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa, teniendo en cuenta que esta respuesta fue dada dentro de los términos que la ley señala.

## **DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VIOLADO**

El accionante invoca como derecho constitucional violado el derecho fundamental de petición y la igualdad, por la conducta desplegada por la autoridad accionada.

### **PRUEBAS**

Como medios de prueba, fueron allegados al proceso los siguientes documentos:

1. Copia del derecho de petición radicado con el No. 2020ER0012982 del 12 de febrero de 2020.-

### **CONSIDERACIONES**

Para dictar la sentencia que corresponda, se hace necesario resolver el siguiente problema jurídico:

#### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

*¿Vulnera la entidad accionada el derecho constitucional fundamental invocado por el accionante con ocasión de la no respuesta a la petición elevada el 12 de febrero de 2020?*

Debe recordarse que la acción de tutela es una acción de carácter subsidiaria, es decir, que adquiere relevancia, por regla general, solo a falta de mecanismos judiciales para la defensa del derecho constitucional fundamental amenazado o violado. Así fue regulado por el artículo 86 de la Constitución Política en los siguientes términos:

#### **“ARTICULO 86. ACCIÓN DE TUTELA.**

*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo,*

que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.<sup>1</sup>

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 señala:

“ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Quando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.<sup>2</sup>
2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.
3. Quando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.
4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.
5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”

### EL DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el Derecho de Petición como el derecho constitucional fundamental que tiene toda persona para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que su solicitud sea resuelta de manera oportuna y eficaz. La oportunidad tiene que ver con el término legal y en todo caso prudencial para que la autoridad se pronuncie y la

---

<sup>1</sup> Subrayas fuera del texto

<sup>2</sup> Subrayas fuera del texto

eficacia conlleva a que la respuesta emitida resuelva de manera concreta y congruente el objeto de la petición.

La Corte Constitucional ha analizado el contenido, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición, precisándolo como una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales, entre ellas, el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan'.

Por su parte, el artículo 13 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, establece que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición.

El núcleo esencial del derecho de petición, se concentra en la resolución oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos legalmente para las peticiones elevadas por los particulares a las autoridades públicas, independientemente del sentido de la decisión, suponiendo la pronta y oportuna definición por parte de la Administración Pública a las manifestaciones o inquietudes elevadas por el peticionario, con el propósito de que éste reciba la información suficiente, y le sea otorgada una respuesta efectiva sobre la materia objeto de su interés.

Al respecto, en Sentencia T- 146 de 2012, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte señaló:

*"(...) Por otra parte, como consecuencia del desarrollo jurisprudencial del derecho de petición, esta Corporación sintetizó las reglas para su protección, en los siguientes términos;*

*"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita (...)"*

El derecho de petición impone a la administración el cumplimiento diligente de sus deberes, por cuanto a esta se le atribuye el más alto grado de rigorismo en la satisfacción de principios como la eficacia, economía y celeridad, debido a que sus funciones tienen un impacto preeminente en la ciudadanía. Por ello tratándose del derecho de petición que les asiste a todos los ciudadanos, los órganos de la Administración están obligados a dar oportuna respuesta, no pudiéndose patrocinar la dilación en perjuicio del solicitante.

El término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace relación al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, sin que en todo caso exista excusa admisible de una demora injustificada en el pronunciamiento de la resolución. Lo anterior, siguiendo los derroteros trazados por el H. Corte Constitucional, no obsta para que el legislador pueda establecer términos especiales de mayor amplitud para el trámite de ciertas peticiones, término que debe ser respetado por el organismo encargado de resolver la petición, so pena de vulnerar el derecho constitucional fundamental (Sent. T-264 del 7 de julio de 1993); de acuerdo con lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por lo tanto la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno al derecho de petición, dejando en claro que las entidades que tienen a su cargo el estudio y reconocimiento de los derechos de los asociados deben **emitir un pronunciamiento de fondo sobre lo pedido**, independientemente del contenido de la solicitud elevada para tales efectos, de tal modo que el peticionario tenga pleno conocimiento del estado de su solicitud y de la viabilidad de la misma. Pero además la jurisprudencia de esa Corporación ha establecido que el término que tiene la Administración para resolver las peticiones elevadas a ella, debe ser razonable y acorde con el contenido de los requerimientos. Por ello, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la

obligación de dar respuesta. Se destaca como precedente judicial de lo aquí expuesto, la siguiente decisión:

*"La naturaleza del derecho de petición y en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar es la certidumbre de que independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva de fondo lo pedido por el particular; la pronta contestación no puede supeditarse a que invoque expresamente el derecho de petición, ni que se haga expresa referencia a las normas del Código Contencioso Administrativo. Solo se hace necesario que de la petición misma se pueda extraer el deseo de la persona que formula la petición". Sentencia T-615 del 28 de octubre de 1998.*

*Siendo el derecho de petición un mecanismo de participación que otorga la Constitución a las personas para que puedan dirigirse a las autoridades públicas, ya sea en interés particular o en interés general, y obtener una contestación razonable y coherente, cuando la autoridad administrativa deja transcurrir al término legal, sin adoptar una decisión de fondo o informar de manera precisa y clara el trámite impartido a la solicitud, incurre en una flagrante vulneración a este derecho, toda vez que la respuesta, además de pronta y sustancial, debe ser puesta en conocimiento del peticionario.*

*"En el marco del derecho de petición sólo tiene categoría de respuesta aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inequidad, que ofrece certeza al interesado". Sentencia T-490 de septiembre 11 de 1998".*

De esta manera no es cualquier respuesta la que tiene mérito de resolver la petición presentada a la Administración sino aquella que decida lo solicitado o informe de manera clara el trámite que se le ha dado a la solicitud, la cual además debe ser emitida dentro de los términos oportunos y en atención a los parámetros de razonabilidad y eficiencia expuestos.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, desarrolla la disposición constitucional relativa al derecho de petición, que antes de la Constitución de 1991 no tenía consagración superior, pero su entidad como derecho constitucional fundamental fue fijada por la Constitución de 1991 en su artículo 23.

Esta normatividad reconoce de manera macro derechos de petición en interés general y en interés particular. Estos a su vez se desglosan, en cuanto a su naturaleza, frente a lo cual el legislador estableció para cada una de ellas unos términos claros y precisos así:

Para el derecho de petición de documentos e información el término máximo es de 10 días<sup>3</sup>; y para el de *consulta* a las Autoridades de 30 días<sup>4</sup>; Existe frente a las especialidades antes anotadas un término general máximo para atender o resolver las demás peticiones que se eleven ante las autoridades administrativas, que se reduce a 15 días siguientes a la fecha de la correspondiente petición<sup>5</sup>.

## EL DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad y no discriminación es uno de los principios rectores dentro del Estado Social de Derecho, y una de las garantías de protección de los grupos tradicionalmente discriminados y marginados en la sociedad. En virtud de este principio, a las autoridades estatales se les impone el deber de abstenerse de incentivar o de realizar tratos discriminatorios, por una parte; y por otra, el deber de intervenir, sobre el cual el Estado debe tomar las medidas necesarias tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan los grupos poblacionales discriminados. En el mismo sentido, en cabeza de las autoridades estatales se encuentra el deber especial de protección, el cual implica la obligación de salvaguardar a los grupos minoritarios –o tradicionalmente discriminados- de actuaciones o prácticas de terceros que creen, mantengan o favorezcan situaciones discriminatorias.

Por su parte, la Corte Constitucional en desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia ha anotado que dicha disposición concreta tres tipos de reglas; a) en el inciso 1º se establece el principio de *igualdad formal o igualdad ante la ley*, o en general ante el Derecho, el cual le es consustancial la *prohibición de discriminación* que obliga evitar establecer un trato desigual frente a algunos sujetos en razón de ciertos rasgos de su identidad, tales como la raza, el sexo, la religión y la filiación política o ideológica; b) en el inciso 2º se establece el deber del Estado de promover condiciones de igualdad real para la protección de grupos discriminados o marginados, haciendo referencia concreta a *la igualdad material o igualdad de trato*; y c) en el inciso 3º se impone al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, y la responsabilidad de sancionar los abusos o maltratos que se hagan contra estas personas.

<sup>3</sup> Ver numeral 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

<sup>4</sup> Ver numeral 2 artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015

<sup>5</sup> Ver inciso 1 del artículo 14 del C.P.A.C.A, Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 2015.

Ahora bien, el principio de igualdad y no discriminación no implica que en toda circunstancia deba darse el mismo trato a todas las personas; hay casos en los que puede aplicarse un trato diferencial, pero éste debe estar sustentado en justificaciones objetivas y razonables. Imponer medidas que no tengan la debida justificación sobre la distinción o la diferencia de trato, implicaría un trato discriminatorio. En efecto, cuando se pretenda implementar alguna regulación que cause la diferenciación de personas o de un grupo de personas, el trato diferente debe ser razonable, lo que significa que debe i) tener un fundamento, es decir, estar justificado, y ii) debe obedecer al principio de proporcionalidad, de tal manera que no termine por afectar otros derechos fundamentales.

### **EL CASO CONCRETO**

De la revisión de los medios probatorios aportados al proceso se encuentra demostrado que el accionante radicó petición el 12 de febrero de 2020, ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, solicitando que le fuera informado cuando la van a inscribir en el programa de vivienda. Que se le conceda la inscripción al subsidio de vivienda y su obtención. Que se le dé una fecha cierta para contar con el subsidio de vivienda, como reparación parcial para personas víctimas del conflicto armado. Que se le asigne una vivienda del programa de las cien mil viviendas que ofreció el estado. Que le informe si le falta algún documento para acceder a la vivienda como víctima de desplazamiento forzado. Que en caso de faltarle alguna inscripción, documento o cualquier requisito le se informado para cumplir con la solicitud.

El apoderado de la entidad, informó que mediante el Oficio No. 2020EE0011558 del 17 de febrero de 2020, proferido por el Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Vivienda dio respuesta oportuna y de fondo a la petición, por lo que no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa, teniendo en cuenta que esta respuesta fue dada dentro de los términos que la ley señala.

Sin embargo una vez revisada la guía de correo de la empresa 4/72, allegada por la entidad accionada como prueba de entrega, el Despacho evidencia que el Oficio se encuentra dirigido al accionante y a la dirección registrada en el derecho de petición, pero en la guía el destinatario figura una persona diferente y una dirección

que corresponde a la ciudad de Florencia (Caquetá), razón por la cual se concluye que la entidad no ha dado respuesta a la petición hecha por el actor.-

De de todo lo anterior, y respondiendo el problema jurídico planteado, este Despacho considera que la entidad accionada vulnera el derecho fundamental de petición del actor, ya que la solicitud que da origen a la presente acción constitucional fue presentada el 12 de febrero de 2020 y la entidad pese a manifestar que dio contestación al requerimiento hecho por el señor Ángel Alape Parra nunca le notificó la decisión tomada, razón por la cual este despacho considera que la accionada al no dar respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante vulnera su derecho fundamental de petición, hecho que genera como efecto de derecho el que se proceda a su protección por medio de esta acción preferente y sumaria.

Para efectos de concretar su protección, se ordenará al Representante Legal de la Entidad accionada, para que, si aún no lo ha hecho, proceda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, a dar respuesta efectiva y de fondo a la petición de fecha **12 de febrero de 2020, con su respectiva constancia de notificación**, so pena de incurrir en desacato a una orden judicial.

Frente al derecho a la igualdad invocado, el mismo no habrá de tutelarse, toda vez que el accionante no demostró la vulneración del mismo frente a personas que se encuentren en igualdad de condiciones.

Teniendo en cuenta los argumentos que vienen expuestos se profiere la siguiente,

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, El Juzgado Veintitrés Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Segunda, Administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Tutelar los Derechos Constitucionales Fundamentales de Petición, debido proceso del señor **ÁNGEL ALAPE PARRA**, quien actúa en nombre propio, vulnerado por la entidad accionada de acuerdo con las argumentaciones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

---

**SEGUNDO:** A efectos de proteger y amparar el derecho fundamental vulnerado, ORDENASE al Representante Legal del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA para que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a dar respuesta que resuelva de manera íntegra y de fondo al derecho de petición de fecha **12 de febrero de 2020, con su debida constancia de notificación.-**

**TERCERO:** Notifíquese por el medio más expedito a la entidad accionada y al accionante, conforme al artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

**CUARTO:** Una vez se superen las limitaciones ocasionadas por la pandemia que atraviesa el país, si no fuere impugnado el presente fallo, se procederá a enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 31. Decreto. 2591).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Maria Teresa Leyes Bonilla*  
**MARIA TERESA LEYES BONILLA**  
Juez