

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023-00212**, informando que la comunicación enviada fue contestada por las entidades accionadas y vinculadas, y a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**.

Sírvase proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023).

I. ANTECEDENTES

La señora Luzmila Angulo, quien actúa en causa propia, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y de petición.

Como sustento de sus aspiraciones, manifestó que, presentó derecho de petición el 14 de abril de 2023, ante Fonvivienda, solicitando de una fecha cierta de cuándo va a otorgar el subsidio de vivienda al que tiene derecho por persona vulnerable.

Indicó que, Fonvivienda hasta el momento no ha contestado ni de fondo ni de forma la petición incoada.

Por lo anterior, solicitó se ordene al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, contestar el derecho de petición y que ampare el derecho a la igualdad asignándole un subsidio de vivienda y se incluya dentro del programa de cien mil viviendas.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

La presente acción fue admitida mediante auto del 31 de mayo de 2023. Allí se ordenó vincular a la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas y librar comunicación a las accionadas para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones enunciados por el accionante.

Es preciso señalar que, en vista que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en su contestación informó que remitió por competencia el derecho de petición elevado por activa a la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C., el Despacho dispuso vincularla de oficio al trámite para que en el término otorgado conteste y rinda un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones enunciados por el accionante

El **Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda** contestó mediante oficio del 5 de junio de 2023, informando que, la petición que presentó el accionante fue remitida al Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la dependencia competente y fue atendida mediante oficio con radicado 2023EE0046123, notificado al correo electrónico que aportó el accionante para recibir correspondencia.

Por ello, solicitó se declare improcedente la presente acción por carencia actual de objeto por hecho superado.

El **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, contestó mediante oficio del 1º de junio de 2023, informando que la petición incoada por la promotora de la acción, fue contestada el 13 de abril de 2023 mediante oficio con radicado E-2023-2203-115804, y que que remitió el requerimiento las entidades competentes para que la contesten el 28 de abril del año en curso.

Por ello, solicitó se declare improcedente el amparo deprecado.

La **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas**, contestó mediante oficio con radicado 2023-0796199-1 informando que la accionante no evidenció que requiere alguna respuesta por parte de la entidad, pues las pretensiones del derecho de petición están encaminadas a tener acceso a una vivienda.

Por lo anterior, solicitó se niegue lo pedido debido a que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, aunado a ello, sea desvinculado del presente asunto.

La **Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, contestó mediante oficio, solicitando se declare improcedente la acción constitucional debido a que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Informó que la petición presentada por el accionante fue resuelta por la subdirectora de subsidio familiar de vivienda, mediante oficio con radicado

2023EE0046143.

La **Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C.**, contestó el requerimiento efectuado mediante oficio del 2 de junio de 2023, informando que contestó la petición trasladada por competencia por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a través del radicado 2-2023-36795 del 5 de mayo de 2023.

Por lo anterior, solicitó se declare la inexistencia de derechos fundamentales vulnerados en consecuencia sea desvinculado de la acción de tutela.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se vulneran los derechos fundamentales invocados por el proceder de las accionada, y las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe rememorar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011"*, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 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. 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros, son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos, se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto

de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada".

3. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, se avizora que dentro de las documentales allegadas con el escrito inicial se aportó copia de las peticiones formuladas ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Fonvivienda, el 13 y 14 de abril de 2023, en las que se pretende se dé información de cuándo se puede postular para acceder al subsidio, que sea concedido el mismo y se dé una fecha cierta de cuándo se va a otorgar; adicionalmente, que se incluya en cualquier programa de subsidio de vivienda, finalmente solicitó que se le asigne una vivienda del programa fase II de viviendas gratuitas y que le informe si hace falta algún documento para acceder a ello.

En contestación dada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, afirmó que mediante oficio con radicado S-2023-2002-105536 del 26 de abril del año en curso, remitió la copia de la petición y demás documentos

aportados a Fonvivienda y a la Secretaría Distrital de Hábitat, entidades que son competentes para resolver de fondo la solicitud incoada, dando cumplimiento así a lo regulado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, el cual señaló:

"Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente."

A su vez Fonvivienda en su réplica, afirmó que, es una entidad sin planta de personal que desarrolla todas sus funciones técnicas y administrativas a través del personal del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, entidad que contestó el derecho de petición, en oficio con radicado 2023ER0045899, mediante el cual se le informó a la tutelante que consultado su número de cédula en los listados de potenciales beneficiarios de Prosperidad Social se obtuvo como resultado que no está habilitado para postularse en el programa, aunado a ello, le informaron que la entidad no puede asignar subsidio a quienes no se han postulado a los diferentes proyectos, pues cada programa cuenta con unas normas y procedimientos diferentes.

En su respuesta, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C., afirmó que, le fue remitida por competencia el requerimiento realizado por la tutelada, adicionalmente manifestó que, contestó el derecho de petición el 5 de mayo de 2023, mediante el cual, se le puso en conocimiento a la accionante que no ofrece subsidios de vivienda gratuita en el distrito capital y que tampoco cuenta con un programa denominado fase II, finalmente indicó, que los hogares que solicitan los subsidios deben al momento de postularse cumplir con los requisitos exigidos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la respuesta al derecho de petición no necesariamente debe ser positiva y accediendo a lo pretendido, sino que debe atender los puntos objeto de la petición y anunciar las razones por las cuales se accede o no a lo solicitado, como ha sido sostenido por la H. Corte Constitucional en, entre otras, sentencia T-357 de 2018 al decir que:

"Al respecto, es preciso recordar que de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional el derecho de petición "(...) no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante", así, se entiende que el mismo no se ha visto conculcado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos "(...) la respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita".

Por tanto, se colige que las entidades competentes resolvieron de fondo las solicitudes formuladas, ya que contestaron cada uno de los interrogantes. Adicionalmente, como consta en las documentales aportadas, fueron debidamente notificadas las respuestas al correo electrónico de la tutelante.

Respecto del término de respuesta, debe recordarse que como lo dispone la Ley 1755 de 2015 el plazo con que cuenta la entidad para contestar el derecho de petición es de 15 días que, que en el presente asunto se cumplió el 5 y 8 de mayo del año en curso, teniendo en cuenta que las respuestas de La Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C. y de Fonvivienda son del 2 de junio de 2023, aunque en principio hubo una vulneración al derecho de petición, con las respuestas notificadas en la fecha mencionadas, dicho hecho se superó.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha dicho que, cuando la vulneración o la amenaza de los derechos cuya protección se reclama cesan, se presenta lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado "hecho superado", tal y como la Corte lo reiteró en sentencia T-297 de 2019:

"Sobre el particular, la Corte Constitucional, en numerosas providencias, ha interpretado la disposición precitada en el sentido de que la carencia actual de objeto por hecho superado tiene lugar cuando desaparece la vulneración o amenaza al derecho fundamental invocado.

En tal sentido esta Corporación ha señalado los criterios que deben verificarse a fin de examinar y establecer la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado desde el punto de vista fáctico. Estos criterios son los siguientes:

"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".

Finalmente, respecto de la pretensión encaminada a que el despacho le ordene al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, conceda el derecho a la igualdad y le asigne el subsidio de vivienda o se lo incluya dentro del programa de cien mil viviendas, debe precisarse que no se aportó la documentación para que el Despacho estudie si el accionante tiene derecho o no al subsidio o a su inclusión en el programa requerido.

Por ello, es preciso mencionar que el Juez Constitucional tiene el deber de

soportar su decisión en el acervo probatorio y no solamente en las afirmaciones. Tal supuesto impone una carga en cabeza del tutelante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho".

Ahora bien, respecto al derecho fundamental al mínimo vital, debe haber algún soporte probatorio de cara a su exigibilidad, debido a que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no solamente en las afirmaciones, como ya se especificó previamente.

Como consecuencia, no se impartirá ninguna orden frente a estas pretensiones, como quiera que tanto la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C. como Fonvivienda, obraron en aplicación del ordenamiento jurídico, y adicionalmente, tampoco se enunció o demostró una situación de debilidad o urgencia manifiesta que sustente el eventual amparo de algún derecho fundamental invocado.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR EL AMPARO** de los derechos fundamentales invocados por la señora Luzmila Angulo, quien actúa en causa propia, por lo antes expuesto.

SEGUNDO: **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.

TERCERO: **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,


YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

MCCC