

**INFORME SECRETARIAL:** Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023-00355**, informando que, una vez superado el término del traslado concedido a la entidad que ostenta la calidad de accionada y a aquella de vinculada, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, dieron respuesta a los requerimientos contenidos en el auto emitido el veintidós (22) de septiembre de 2023. Teniendo en cuenta además que 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., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

### **I. ANTECEDENTES**

La señora María Isabel Bernal, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda -en adelante Fonvivienda-, por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición y a la igualdad.

Como sustento de lo pretendido manifestó que el 3 de agosto de 2023 presentó una petición, con el fin de que fuera determinada una "...*fecha cierta*..." en la que le sería reconocida el "...*SUBSIDIO DE VIVIENDA*..." al que considera tiene derecho por haber padecido un desplazamiento forzado.

Adicionó que Fonvivienda no ha dado respuesta a la mencionada petición. Además, señaló que en varias ocasiones ha acudido ante la "...*Secretaría de Hábitat*..." sin que ello haya resultado efectivo para que se genere la contestación correspondiente.

Mencionó que en la actualidad se encuentra en un "...*estado de vulnerabilidad*..."; y además da cumplimiento a los requisitos exigidos para que le sea asignado un "...*subsidio de vivienda*..." atendiendo a lo sobre tal asunto señalado en las leyes correspondientes, y en la sentencia T-025 de 2004.

Precisó que la situación descrita en los apartes anteriores, genera una vulneración de sus derechos al mínimo vital, igualdad, vida y vivienda en

condiciones dignas, y los demás que fueron señalados en la sentencia T-024 de 2004.

Por lo tanto, atendiendo los argumentos expuestos en los apartes anteriores, solicitó:

1. Se ordene a Fonvivienda, genere la respuesta correspondiente a la petición por ella presentada, y con el ello señale una fecha determinada en la que se otorgara "*...el subsidio de VIVIENDA...*" correspondiente.
2. Se ordene a Fonvivienda reconozca el derecho a la igualdad, el mínimo vital y cumplir con los mandatos contenidos en la sentencia T-025 de 2004, y como consecuencia de ello le sea asignado "*...un subsidio de vivienda...*".
3. Se ordene a Fonvivienda proteja los derechos de las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad por haber padecido un desplazamiento, de los adultos mayores, de aquellas que han sido calificadas como "*...discapacitadas...*", y además se le conceda un "*...subsidio de vivienda...*".

Como anexo de la solicitud de tutela a la que ahora se hace alusión, fue aportado:

1. Copia del documento al que correspondió el radicado E-2023-2203-307020, el cual se encuentra dirigido al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y fue suscrito por María Isabel Bernal.

## II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el 22 de septiembre de 2023, se admitió la presente acción de tutela, se vinculó al procedimiento relativo a esta última, a el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y se requirió tanto a tal entidad como a Fonvivienda, para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones relativas a la mencionada acción.

Aunado a lo anterior y a través de la misma providencia se requirió a la accionante con el fin de que aclarara si "*...la petición que suscito el ejercicio de la acción de tutela a la que correspondió el radicado 2023-00355, es aquella que envió adjunta al documento que contiene esta última, la cual se encuentra dirigida a el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o a alguna presentada ante el Fondo Nacional de Vivienda...*".

Como resultado de la actividad ya descrita, **Juan Guillermo Atencia Iriarte, actuando en calidad de apoderado del Fondo Nacional de Vivienda,** señaló que es cierto que María Isabel Bernal presentó el 3 de agosto de 2023 una petición, a la que correspondió el radicado 2023ER0101357, la que fue

remitida a la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en tanto esta última era la dependencia competente para generar la respuesta a tal asunto relativa.

Agregó que la contestación que involucra la petición a la que sea alude en el aparte anterior, fue generada en debida forma, se encuentra contenida en el escrito al que correspondió el radicado 2023EE0078184, y fue notificada utilizando para ello el correo electrónico suministrado por la señora María Isabel Bernal.

Luego de hacer referencia al contenido del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, la sentencia T-011 de 2016, señaló que la existencia del documento al que correspondió el radicado 2023EE0078184 evidencia que respecto de la acción de tutela objeto de análisis existe carencia actual de objeto "*...por hecho superado...*"

Después de hacer una descripción a la creación, naturaleza y funciones del Fonvivienda, teniendo en cuenta lo señalado en la ley 3 de 1991, el decreto 1077 de 2014, la ley 1537 de 2021 y el Decreto Ley 555 de 2003, señaló que no ha vulnerado el derecho a la vivienda de la accionante, "*...pues el hogar no puede incluirse como beneficiario del subsidio solicitado pues a la fecha no se ha postulado...*"; y tampoco se ha demostrado que en el caso objeto de análisis pueda llegar a configurarse un perjuicio irremediable que pueda tornar procedente la acción de tutela como un mecanismo transitorio.

Efectuó una descripción de la "*...oferta institucional...*" brindada por Fonvivienda, la que se encuentra vinculada con el "Programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social "Mi Casa Ya", y aquel denominado "Programa de mejoramiento de viviendas".

Así pues, atendiendo lo expuesto en los apartes anteriores solicitó se declare improcedente la solicitud de tutela presentada por María Isabel Bernal, pues respecto de ella ha operado el fenómeno de la carencia actual de objeto al haber presentado un hecho superado.

Con el fin de acreditar lo expuesto en los apartes anteriores, fueron aportados:

- a. Copia del documento dirigido a la Juez Trece Laboral del Circuito, a través del que el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio otorgó poder especial a Juan Guillermo Atencia Iriarte para que actúe en nombre y representación de Fonvivienda, "*...conteste la acción de tutela...*" a la que correspondió el radicado 2023-00355, y ejecute otras acciones relacionadas con tal asunto.
- b. Copia del documento al que correspondió el radicado 2023EE0078184, el cual se encuentra dirigido a María Isabel Bernal, y fue suscrito por la Subdirectora de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- c. Copia del documento titulado "**Acta de Envío y Entrega de Correo Electrónico**" emitido por Servicios Postales Nacionales S.A. relativo a un mensaje enviado el 1 de septiembre de 2023.

**Alejandra Paola Tacuma, actuando como Coordinadora del Grupo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos y Profesional Especializado Grado 15 de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, a través del documento presentado el 25 de septiembre de 2023, realizó una precisión respecto de los servidores públicos encargados de dar cumplimiento a las ordenes proferidas durante acciones de tutela que involucren a la mencionada entidad, atendiendo lo señalado en la Resolución Número 2587 del 30 de octubre de 2018, la cual fue emitida por la Dirección General de la misma.

Agregó que lo relativo a las funciones que fueron asignadas al Director General del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a las que se refiere el artículo 12 y 13 de la ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, fueron delegadas por él a la Subdirección General para la Superación de la Pobreza de la misma entidad.

Señaló que al verificar "*...la plataforma de Prosperidad Social denominada ASTREA...*", le fue posible constatar que la señora María Isabel Bernal, ha presentado varias solicitudes de tutela, con las que persigue en últimas la misma pretensión que con la que ahora es objeto de análisis, esto es "**...SE LE CONCEDA EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA e INCLUSIÓN DENTRO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA gratuita anunciado por el ministerio de vivienda...**" y las cuales siempre involucran la misma "*...modalidad...*", esto es, peticiones presentadas ante el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y Fonvivienda.

Atendiendo lo ya expuesto, y luego de citar apartes de la sentencia T-001 del 13 de enero de 2016, la cual fue emitida por la H. Corte Constitucional, señaló que en caso de demostrarse que se ha hecho uso de la acción de tutela para nuevamente presentar planteamientos expuestos al ejercer acciones de la misma índole en ocasiones anteriores, atendiendo lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto Ley 2591 de 1991, se "*...torna imperativo su rechazo o definición desfavorable...*".

Destacó que al efectuar el análisis de las solicitudes de tutela a las que se ha hecho alusión en los apartes anteriores, incluyendo también aquella que es objeto de estudio en esta providencia, es posible determinar que entre ellas existe "**...Identidad de las partes... identidad fáctica...**", y con ella se pretende obtener lo mismo.

Adicionó que las solicitudes que la accionante presenta ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, siempre tienen el mismo "*...formato y contenido...*", los cuales son posteriormente utilizados para interponer acciones de tutela. Por lo tanto, atendiendo las consideraciones ya expuestas,

considera que al presentar la solicitud de tutela objeto de análisis, el accionante ha actuado de forma temeraria, pues es posible verificar el cumplimiento de los requisitos señalados para ello en el artículo 38 del decreto 2591 de 1991.

Agregó que la accionante ya conoce que "**...su situación frente al programa de vivienda -SFVE-, con base en todas las respuestas otorgadas y las acciones de tutela que sobre el mismo asunto ha interpuesto y continúa radicando más acciones de tutela con escritos idénticos...**".

Señaló que no obstante haber prestado el juramento de no haber promovido otra acción de tutela por los mismos hechos y derechos, que los que involucra la que ahora es objeto de análisis, en realidad si lo había hecho, por lo expuesto en los apartes anteriores.

Por lo tanto, y atendiendo los argumentos ya descritos, y el contenido del artículo 25 del Decreto ley 2591 de 1991, solicitó se condene en costas a María Isabel Bernal, a favor del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y se requiera a la misma persona para que se abstenga de presentar más acciones de tutela por los mismos hechos, y "**...utilizando la misma modalidad...**".

Señaló que al efectuar la consulta de la información contenida en el "**...aplicativo DELTA...**" del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, le fue posible constatar que a la petición presentada por la accionante a la que correspondió el radicado E-2023-2203-307020, se dio la respuesta contenida en el escrito que se identifica con el radicado S-2023-300-2245675, y se efectuó una remisión de la misma a través del texto al que correspondió el número S-2023-2002-2083036, por razones vinculadas con las competencias asignadas a diversas entidades. Así mismo señaló que aportó las imágenes con el que es posible constatar el envío de los mencionados documentos a las personas y entidades a los que se encontraban dirigidas.

Así pues, para luego hacer referencia a los señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-130 de 2014, aclaró que al no existir actuación alguna que amenace o vulnere los derechos fundamentales de la accionante, al haberse generado la respuesta relativa a la petición correspondiente, debe declararse la improcedencia de la acción de tutela objeto de análisis en esta providencia.

Mencionó que atendiendo lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, y lo señalado en las sentencias C-015 de 2014, T-157 del mismo año y T-581A de 2011, las cuales fueron emitidas por la Corte Constitucional, no fueron probados aquellos aspectos necesarios para conceder la protección del derecho a la igualdad y el de petición.

Precisó también las competencias que ostenta el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social en "**...MATERIA DE VIVIENDA...**", y aquellas asignadas a Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, atendiendo la normatividad aplicable a tal asunto.

Agregó que no puede considerarse la acción de tutela el mecanismo adecuado para obtener un subsidio de vivienda, pues esto último está supeditado al cumplimiento de los requisitos exigidos para ello; destacó que aceptar tal uso del mencionado mecanismo de protección de derechos fundamentales, implicaría la "...vulneración del derecho a la igualdad de otras familias..." que de forma similar a la accionante se encuentran en iguales o más desfavorables condiciones de vulnerabilidad.

Señaló que el conceder la priorización de un núcleo familiar que no cumple con los requisitos para ello, u otorgar un subsidio familiar de vivienda en especie a quienes se encuentran en la misma situación, a través de una acción de tutela, implica una vulneración del derecho al debido proceso de aquellos que si se han sometido al procedimiento correspondiente, y aun se encuentran a la espera de una decisión, e implicaría la necesidad la vinculación al procedimiento relativo a tal solicitud de tutela, de estos últimos.

Señalo que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social carece de legitimación en la causa por pasiva en el caso objeto de análisis, pues la determinación de la oferta "...de vivienda y características de los proyectos, la composición poblacional, postulación y asignación del subsidio de vivienda para la población vulnerable y desplazada es de competencia de FONVIVIENDA...".

Atendiendo los argumentos ya expuestos solicitó se niegue la protección pretendida a través de la acción de tutela a la que se alude en esta providencia, o se declare que se ha actuado de forma temeraria, o la existencia de cosa juzgada en relación a ella.

Con el fin de acreditar lo expuesto en los apartes anteriores apporto:

1. Copia del acta de posesión generada el 15 de diciembre de 2017, relativa al Cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 16 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, emitida el 15 de diciembre 2017.
2. Copia de la Resolución Número 03558, la cual fue emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 29 de noviembre de 2017.
3. Copia de la Resolución Número 02265, la cual fue emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 21 de septiembre de 2018.
4. Copia de la Resolución Número 01454, la cual fue emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 13 de julio de 2023.
5. Copia de la Resolución Número 1445, la cual fue emitida por el

Presidente de la República el 4 de septiembre de 2023.

6. Copia del Memorando al que correspondió el radicado M-2021-3003-035251.
7. Copia del documento al que correspondió el radicado S-2023-2002-2083036, el cual se encuentra dirigido a María Isabel Bernal, y el cual se encuentra suscrito por el Coordinado del GIT Participación Ciudadana del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
8. Copia del documento al que correspondió el radicado S-2023-3000-2245675, el cual se encuentra dirigido a María Isabel Bernal, y fue suscrito por el Subdirector de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza.
9. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013110023-2020-00634-00.
10. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013105009-2021-00453-00.
11. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 2021-0315, de la que conoció el Juzgado 30 Penal del circuito con función de conocimiento de Bogotá.
12. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013187025-2022-00110-00.
13. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 2022-0065 de la que conoció el juzgado 39 Penal del Circuito con Función de Conocimiento.
14. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013109054-2022-00110-00.
15. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013187022-2022-00056-00.
16. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013105009-2021-00453-00.

17. Copia de algunos documentos que conforman el expediente relativo a la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 110013187025-2022-00110-00.

**Aunque no ostenta la calidad de accionado, o haber sido vinculado al procedimiento al que se alude en este providencia, Carmen María Romero Rodríguez, actuando en calidad de Gerente de Representación Judicial del Fondo Nacional de Ahorro "Carlos Lleras Restrepo"** presentó un documento a través del que solicitó se declare improcedente respecto del Fondo Nacional de Ahorro la acción de tutela objeto de análisis, pues tal entidad no ha provocado la vulneración de los derechos fundamentales de los que es titular la accionante.

Para finalizar es menester aclarar que no obstante habersele dado a conocer el contenido del auto emitido el 22 de septiembre de 2023, la señora María Isabel Bernal, no realizó pronunciamiento alguno con el fin de dar cumplimiento al requerimiento contenido en tal providencia.

### **III. PROBLEMA JURÍDICO**

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, deberá darse respuesta a los siguientes problemas jurídicos: ¿Vulneró el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el derecho fundamental de petición, del que es titular la señora María Isabel Bernal, al haber dado a la petición ante ella presentada por esta última, el 3 de agosto de 2023, la respuesta contenida en los documentos a los que correspondieron los radicados S-2023-2002-2083036 y S-2023-3000-2245675? ¿Vulneró Fonvivienda el derecho fundamental de petición del que es titular María Isabel Bernal, al haber dado a la petición por esta última presentada el 3 de agosto de 2023, la respuesta incluida en el documento al que correspondió el radicado 2023EE0078184?

### **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 recordar 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. Del derecho de petición en el caso de las víctimas del conflicto armado.**

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en el caso de las peticiones presentadas por las víctimas del conflicto armado de Colombia, la H. Corte Constitucional ha impuesto una carga adicional a las entidades para resolver sus solicitudes, ya que gozan de especial protección por parte del Estado.

En la sentencia T-025 de 2004, dicha Corporación señaló que, en las respuestas dadas a las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado, debe tenerse en cuenta que el Estado debe garantizar el restablecimiento de sus derechos, y por ello conviene observar una serie de condiciones especiales para resolver sus solicitudes ante cualquier entidad.

Ello, no solo en la medida que la Constitución Política otorgó protección constitucional al Derecho de Petición como un medio para garantizar la consecución de los fines esenciales del estado social de derecho, sino también porque de las peticiones presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado su entrega oportuna y adecuada se debe propender por superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentran.

Tales posturas, han sido reseñadas en sentencia T-377 de 2017, la cual recopila lo dicho en, entre otras, sentencias T-839 de 2006, T-630 de 2009, T-496 de 2007, T-745 de 2006 y Auto 099 de 2016 de la H. Corte Constitucional, respecto de la protección al derecho fundamental de petición en personas que han sido objeto del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Dentro de los requisitos que deben observarse, se enumeran los siguientes:

*“(i) Contestar una solicitud de entrega de ayuda humanitaria con la simple indicación del trámite interno que debe adelantarse para conseguirla, no puede entenderse como una respuesta válida, que satisfaga el derecho fundamental de petición. Una contestación en esos términos constituye una violación del derecho a formular peticiones.*

*(ii) Frente a solicitudes de entrega de ayuda humanitaria, las autoridades deben responder indicando una fecha cierta en el que ésta*

*será entregada en caso de que tengan derecho a ella. En todo caso, dicha fecha debe ser razonable y oportuna.*

*(iii) Las autoridades no pueden someter a la población desplazada a un "peregrinaje institucional" para acceder a sus derechos, por lo cual es necesario que reciban de ellas una atención definitiva y directa frente a su apremiante situación. Por lo tanto, es necesario evitar por parte de las autoridades respuestas evasivas o simplemente formales.*

*(iv) Para que las autoridades cumplan con su obligación de garantizar este derecho, es de "vital importancia" el adecuado manejo, registro y control de la información, con el fin de que las autoridades competentes tengan "pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado" (...)"*

Bajo esos mismos criterios, la Corporación ha determinado que los anteriores requisitos van concatenados con la protección del derecho fundamental al debido proceso de una persona en víctima de desplazamiento forzado, en casos que la solicitud esté encaminada a la obtención de reconocimiento y entrega efectiva de los medios por los cuales se espera reestablecer sus derechos, como en el caso concreto, del otorgamiento de una indemnización por su situación particular como víctima de desplazamiento forzado.

Por ello, para prevenir vulnerar, adicional al derecho fundamental de petición, el debido proceso de una persona que eleva una solicitud ante una entidad estatal, como en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se debe tener en cuenta que se pone en riesgo o vulnera también el mínimo vital:

*"(i) Cuando la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple con los requisitos para acceder a ella. Esta situación se presenta cuando, entre otras, las autoridades toman en cuenta requisitos, formalidad y apreciaciones que no corresponden con la situación en la que se encuentran quienes reclaman ayuda humanitaria, o cuando esas autoridades aducen formalidades o requisitos que no se encuentran en el ordenamiento jurídico.*

#### **4. En relación a las facultades *extra y ultra petita*.**

La acción de tutela, reviste un carácter informal y por lo tanto goza de mayor laxitud respecto de las demás acciones judiciales. Por ello, cualquier particular está facultado para adelantar en su propio nombre una acción de tutela, y sin necesidad de obrar por intermedio de apoderado judicial o representante, como quiera que el trámite está encaminado a obtener el amparo inmediato de un derecho fundamental, que podría verse vulnerado si se diera prioridad a los rituales procesales sobre las garantías que se persiguen.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia constitucional ha dotado al juez de ciertas facultades para resolver las controversias que se planteen por esta cuerda procesal, y por ello puede examinar o decidir lo que considere pertinente para la protección de los derechos fundamentales.

Dentro de esas facultades, se han acogido las *extra y ultra petitia*, por medio de las cuales el juez constitucional tiene la potestad de resolver sobre algún derecho, pese a que éste no se haya invocado como pretensión o dentro de los derechos vulnerados.

La Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-104 de 2018, que no solo dicha facultad es potestativa, sino que en determinados asuntos puede ser indispensable. En la citada providencia, se definieron las facultades *extra y ultra petita* así:

*"La Corte Constitucional ha reiterado la posibilidad que tienen los jueces de tutela de fallar un asunto de manera diferente a lo pedido. Por ejemplo, en la sentencia SU-195 de 2012 la Sala Plena indicó:*

*"En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales." (Subraya fuera de texto)*

4.2. Lo anterior, reiterando lo señalado en la sentencia SU-484 de 2008, en donde la Corte, al referirse a la aplicación de la facultad *extra petita*, señaló:

*"En consideración a la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial *ultra y extra petita* está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o*

amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección. No en vano la Corte Constitucional ha sostenido que:

*"(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho."* (Subraya fuera de texto)

*Lo anterior permite concluir que el juez de tutela está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario."*

Más recientemente, la Corporación en sentencia T-001 de 2021 rememoró la forma en la que se aplican las facultades *extra y ultra petita*, con base en las distintas situaciones que se pueden presentar en el escrito y que sirven de base para adoptar las medidas necesarias para garantizar el amparo de los derechos fundamentales:

*"Sobre la posibilidad de emitir fallos extra y ultra petita, la Corte ha admitido que esta resuelva los asuntos sin ceñirse estricta y forzosamente (i) a las situaciones de hecho relatadas en la demanda; (ii) a las pretensiones del actor ni (iii) a los derechos invocados por este, como si tuviese que hacerlo en otro tipo de causas judiciales. Esta facultad tiene fundamento en el carácter informal de la acción de tutela, en su objetivo de materializar efectivamente los derechos fundamentales que el juez estime comprometidos al valorar la situación que se le puso en conocimiento, y en su rol de guardia de la integridad y la supremacía de la Constitución.*

*Es el juez quien debe (i) establecer los hechos relevantes y, en caso de*

*no tenerlos claros, indagar por ellos; (ii) adoptar las medidas que estime convenientes y efectivas para el restablecimiento del ejercicio de las garantías ius fundamentales; y (iii) precisar y resguardar todos los derechos que advierta comprometidos en determinada situación. El juez constitucional, al cumplir estos deberes e ir más allá de lo expuesto y lo pretendido en el escrito de tutela, emplea facultades ultra y extra petita, que son de aquellas "facultades oficiosas que debe asumir de forma activa, con el fin de procurar una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas". El uso de tales facultades no solo implica una posibilidad para el juez de tutela, pues está obligado a desplegarlas cuando el asunto en cuestión lo amerita."*

## **5. Caso en concreto.**

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, están relacionados con la respuesta dada a la petición presentada por la accionante, ante el Fonvivienda, a través de la que pretendía se ejecutara determinadas actividades tendientes a que le fuera asignado un subsidio de vivienda.

Así pues, y con el fin de dar respuesta al problema jurídico propuesto, es necesario realizar algunas consideraciones en torno a la necesidad de aportar prueba que permita establecer que ha sido presentada una petición, con el fin de que resulte posible emitir ordenes tendiente a proteger el derecho fundamental que la misma involucra. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-010 de 1998, señaló:

*...Acerca de este punto, la Corte Constitucional considera necesario resaltar que, en cuanto la tutela solamente puede prosperar ante la probada vulneración o amenaza de derechos fundamentales, debe contar el juez con la totalidad de los elementos de juicio que le permitan arribar a la conclusión de si en el caso específico se produjo o no en realidad el atropello del que se queja el demandante.*

*Los dos extremos facticos – que deben ser claramente establecidos-, en los cuales se funda la tutela del derecho de petición, son, de una parte la solicitud, con fecha cierta de presentación ante la autoridad a la cual se dirige, y de otra el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que la respuesta se haya comunicado al solicitante.*

*La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición si fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación*

*de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.*

...

Así mismo debe tenerse en cuenta que con posterioridad, y sobre el mismo asunto, la Corte Constitucional se refirió a la posibilidad concedida al accionante de por lo menos aportar la información relativa a las circunstancias en las que fue presentada una petición, a partir de las que se puede efectuar la verificación correspondiente. Con relación a tal asunto, en la sentencia T-767 del 2004, de forma expresa señaló:

*... Al respecto vale la pena precisar que en los términos de los artículos 23 y 86 de la Constitución Política toda persona tiene derecho a acudir ante las autoridades por motivos de interés general o particular, obtener pronta respuesta de sus solicitudes, y reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, el restablecimiento de su derecho fundamental de petición, cuando resulte vulnerado por acción u omisión.*

*Dentro de este contexto es claro que la violación de este derecho puede dar lugar a la acción de tutela, pero para que ésta prospere el afectado deberá sino demostrar, cuando menos afirmar, que no se le permite presentar la solicitud, que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente.*

*No basta por tanto que el accionante afirme que su derecho de petición está siendo quebrantado, es menester que respalde su afirmación con elementos que permitan comprobar su aserto, de modo que quien afirma que presentó una solicitud y no ha obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad demandada o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo tiempo y lugar que acompañaron su petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación.*

*Ahora bien, es deber del juez constitucional desplegar una actividad probatoria a fin de establecer si los derechos fundamentales invocados están siendo efectivamente conculcados, pero también los es negar la protección cuando los medios con que el ordenamiento cuenta para conocer lo ocurrido no le permiten establecer el quebrantamiento, porque las sentencias judiciales no pueden sino basarse en los hechos probados, conforme las reglas y las oportunidades procesales.*

...

Los criterios ya expuestos fueron reiterados por la misma Corte en la sentencia T-329 de 2011, en cuyo aparte pertinente de forma expresa señaló:

*...Ahora bien, la violación de ese derecho pueda dar lugar a la iniciación*

*de una acción de tutela para cuya prosperidad se exigen dos extremos facticos que han de cumplirse con rigor. Primero, la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y segundo el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante. Así las cosas, para la prosperidad de la acción de la acción de la tutela por violación del derecho de petición, el accionante debe acreditar dentro del proceso que elevó la correspondiente petición y, que la misma no fue contestada.*

*Por lo anterior, es pertinente agregar que si bien toda persona tiene derecho a elevar solicitudes respetuosas ante la administración o contra particulares, es requisito indispensable para obtener el fin perseguido con la acción de tutela, demostrar así sea de forma sumaria que presentó la petición.*

...

*En este orden, no basta por tanto que el accionante afirme que su derecho de petición se vulneró por no obtener respuesta. Es necesario respaldar dicha afirmación con los elementos que permitan comprobar lo dicho, de modo que quien dice haber presentado una solicitud y no haber obtenido respuesta deberá presentar copia de la misma recibida por la autoridad o particular demandado o suministrar alguna información sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar que acompañaron la petición, a fin de que el juez pueda ordenar la verificación...*

Atendiendo lo ya expuesto es menester señalar que aunque en el escrito que contiene la solicitud de tutela objeto de análisis la accionante manifestó que el 3 de agosto de 2023, presentó una solicitud ante Fonvivienda, no aportó elemento alguno con el que fuera posible constatar tal situación; es por ello que, a través de la providencia emitida el 22 de septiembre de 2023, se requirió a tal persona con el fin de que aclarara si la acción de tutela a la que se alude en esta providencia se refiere a la mencionada petición. Sin embargo, en relación a tal exhorto no se obtuvo respuesta alguna, ni fue aportado por la señora María Isabel Rueda prueba que permitiera constatar la ocurrencia del evento ya reseñado.

No obstante, al presentar el informe al que se refiere el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991, Fonvivienda no solo señaló que es cierto que María Isabel Bernal presentó ante ella una petición, sino también remitió la copia de la respuesta que generó respecto de la misma. En relación a tal asunto, tal entidad señaló:

*...Es cierto. La ciudadana **MARÍA ISABEL BERNAL**... presentó petición ante esta entidad el 3 de agosto de 2023, a la cual se asignó el radicado de entrada No. 2023ER0101357 y fue remitida a la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y*

*Territorio, dependencia competente para dar respuesta...*

Así pues, atendiendo a lo señalado sobre tal asunto por la Corte Constitucional, y teniendo en cuenta que a través de las "...*circunstancias de modo, tiempo y lugar...*" que fueron dadas a conocer por la accionante al presentar la solicitud objeto de análisis, y los requerimientos efectuados durante el desarrollo de la misma, fue posible constatar que la señora María Isabel Bernal presentó ante Fonvivienda la petición contenida en el documento al que correspondió el radicado 2023ER010135, y por lo tanto corresponde entonces verificar si la respuesta a ella brindada, da cumplimiento a los requisitos exigidos para satisfacer el derecho fundamental de petición.

Por lo tanto, es menester señalar que con el contenido del documento al que correspondió el radicado 2023EE0078184, se da respuesta de forma parcial a la petición presentada por la accionante, teniendo en cuenta que:

1. Se dieron a conocer las razones por las que no es posible que se le asigne un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, por cuanto en la actualidad no se están desarrollando proyectos "...*de vivienda gratuita en la ciudad de Bogotá...*".
2. Las razones por las que no era posible inscribirla en un programa de subsidio de vivienda nacional, pues no se había postulado a "...*ninguna de las dos (2) fases del programa de vivienda gratuita...*" y no le es posible acceder a la etapa dos de esta última, pues habita en la ciudad de Bogotá.
3. Los motivos por los que no resulta posible realizar alguna remisión con el fin de que se acredite el cumplimiento de los requisitos relativos a "...*alguna inscripción o documentación...*", en especial teniendo en cuenta que la accionante no se encontraba incluida entre aquella población que puede acceder al "...*Programa de Vivienda Gratuita...*", ni se planea desarrollar proyectos nuevos similares en la ciudad de Bogotá.

Así pues, es menester señalar que el documento al que se alude en el aparte anterior, fue dado a conocer a la accionante a través del correo electrónico [mariaisabelbernal21@gmail.com](mailto:mariaisabelbernal21@gmail.com) el 1 de septiembre de 2023, según consta en el documento titulado "***Acta de envío y Entrega de Correo Electrónico***".

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que la petición presentada por la accionante, según la información aportada por Fonvivienda, también se orientaba a que se concediera un subsidio de vivienda como medida encaminada a garantizar la reparación parcial de la accionante, en tanto ostenta la calidad víctima de desplazamiento forzado, asunto en relación a la que manifestó no ostentar competencia, pues ella ha sido atribuida a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, atendiendo lo dispuesto en la ley 1448 de 2011.

Así pues, resulta relevante señalar que las actividades que deben ser desarrolladas para garantizar el derecho fundamental de petición del que es titular una persona, cuando no se ostenta competencia para generar la respuesta relativa a una petición, se encuentran descritas en el artículo 21 de la ley 1437 de 2011, en el que de forma expresa se señala:

*... 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 remitario 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.*

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que Fonvivienda no acreditó haber efectuado la remisión de la petición objeto de análisis, a las entidades que consideraba competentes para generar la respuesta relativa a la misma, en los asuntos en respecto de los que no se encuentra facultada para ello, atendiendo los mandatos contenidos en las normas ya transcrita, lo que supone una vulneración al derecho fundamental de petición.

Por lo anterior, y con el fin de garantizar la prerrogativa ya mencionada de la que es titular la señora María Isabel Bernal, se ordenara a Fonvivienda que durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que le sea notificada esta providencia, remita a la entidad que considere competente para dar respuesta a las peticiones contenidas en el documento al que correspondió el radicado 2023ER010135, respecto de las que manifestó no estar facultada para ello en el escrito que se identifica con el radicado 2023EE0078184, y durante el transcurso del mismo lapso envíe copia a la accionante de los escritos a través de los que ejecutó tal actividad.

Por otro lado, atendiendo a las facultades extra y ultra petita concedidas al juez constitucional, y tal como fue precisado en la providencia emitida el 22 de septiembre de 2023, teniendo en cuenta que adjunto al escrito que contiene la solicitud de tutela objeto de análisis fue también aportada copia de la petición contenida en el documento al que correspondió el radicado E-2023-2203-307020, la cual se encuentra dirigida al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, por lo que al procedimiento al que se alude en esta providencia fue vinculada tal entidad, corresponde también realizar el análisis correspondiente, respecto de la respuesta dada a la misma, con el fin de verificar que no se ha dado vulneración alguno de los derechos fundamentales de los que es titular el accionante, en razón a las gestiones adelantadas respecto de la mencionada solicitud.

Así pues, es necesario señalar que en el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, tal entidad manifestó que a la petición contenida en el documento al que correspondió el radicado

E-2023-2203-307020, dio las respuestas incluidas en:

1. El escrito al que correspondió el radicado S-2023-3000-2245675. Debe precisarse que al verificar el contenido de tal documento es posible constatar que el mismo constituye una respuesta adecuada a las peticiones presentadas por el accionante, en tanto en el:
  - a. Se exponen las razones por las que no es posible incluir a la accionante en la lista de las personas que puede ser beneficiadas con el programa de vivienda gratuita, al no dar cumplimiento a los criterios de priorización señalados en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015.
  - b. Se le dio a conocer las razones por las que no le es posible a tal entidad modificar la "...bases de datos..." que ostenta Fonvivienda, por lo que no puede realizar el cambio del estado de la accionante a "...asignado...", en las mismas.
  - c. Los motivos por los que no es posible se le conceda "...la vivienda del programa SFVE", atendiendo a que no da cumplimiento a los requisitos para que sea considerada una potencial beneficiaria del mismo, ni ha agotado las etapas del procedimiento necesario para ello.
  - d. Los motivos por los que no es posible realizar la inscripción del accionante a los programas de subsidio familiar en especie, pues el procedimiento relativo a estos últimos no exige la ejecución de tal actividad.
  - e. Así mismo informó que no existe la necesidad de que aporte documentos adicionales para ser incluido en el listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita, pues para ello tan solo se requiere mantener actualizada la información correspondiente en las bases de datos relativas a tal asunto.
2. El documento al que correspondió el radicado S-2023-2002-208036, a través del que informó a la accionante que remitió copia de la petición por ella presentada tanto a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>1</sup>, como al Fondo Nacional de Vivienda y la Secretaría Distrital de Hábitat, con el fin de que realizaran el pronunciamiento relativo a tal asunto atendiendo las competencias que le han sido asignadas. Ello en cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 21 de la ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Atendiendo a que la petición que ahora es objeto de análisis se hace referencia a asunto relacionados con el derecho a la reparación integral de la que es titular el accionante, atendiendo su condición de víctima.

Así mismo es menester señalar que en el informe por la mencionada entidad presentado se incluyó el documento emitido por Servicios Postales Nacionales S.A. a través del cual es posible constatar que los escritos a los que se alude en el aparte anterior fueron entregados en el lugar señalado para ello por la persona a quienes los mismos se encontraban dirigidos. Así mismo se incluyó las imágenes con las que es posible verificar el envío de los mismos documentos al correo electrónico mariaisabelbernal21@gmail.com, el 14 de agosto de 2023, y la remisión de la petición objeto de análisis en esta parte a los correos electrónicos de las entidades que ostentaban competencia para también generar la contestación pertinente respecto de tal asunto.

Así pues, los argumentos expuestos en los apartes anteriores, permiten constatar que con el actuar desplegado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no persiste vulneración alguna de los derechos fundamentales de los que es titular la accionante que se deriven de la respuesta dada a la petición ante ella presentada el 3 de agosto de 2023, pues generó la repuesta a ella relativa en el lapso concedido para ejecutar tal acción en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, y realizó la remisión a la entidades que consideraba ostentan competencia para generar la contestación relativa a tal asunto<sup>2</sup>.

Para finalizar es menester determinar, si la accionante ha incurrido en un actuar temerario, atendiendo a lo sobre tal asunto señalado por la Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al presentar el informe correspondiente. Para ello, resulta pertinente señalar, que respecto de los requisitos que deben verificarse para constatar que una persona ha incurrido en un actuar temerario, la H. Corte Constitucional, en la sentencia T-203 del 2022, precisó:

*De conformidad con lo señalado en la sentencia T-014 de 1996, un actor o su representante legal incurren en conducta temeraria cuando*

*"...promueve varias veces la acción de tutela con ocasión de unos mismos hechos, sin que exista razón valedera que la justifique.*

*Ya la ley, al exigir a quien interpone una tutela, la manifestación bajo juramento de que no ha hecho con anticipación, apoyado en los mismos hechos y razones de derecho (art. 37, inc. 2º, idem), estableció la prohibición, que en la norma siguiente desarrolla y le atribuye consecuencias.*

*Esas consecuencias a que se acaba de aludir afectan al actor*

---

<sup>2</sup> Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ejecutó tal acción el sexto día posterior al momento en que recibió la petición correspondiente, esto es, con posterioridad al momento en que culminó el lapso concedido para ello en el artículo 21 de la ley 1437 de 2011.

*como a su apoderado....*

*En relación con el demandante, la temeridad puede conducir a que se rechace la demanda, cuando la situación se detecta al momento de resolver sobre su admisión, o, que el negocio se decida mediante sentencia desfavorable, cuando el proceso consiguió todo su desarrollo.*

*Para el apoderado judicial, la norma consagra una sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio profesional "al menos por dos años" o peor todavía, la cancelación de la tarjeta profesional si se establece que el abogado está reincidiendo en su conducta temeraria".*

*Según esa jurisprudencia son varios los requisitos que deben concurrir para que una actuación se considere temeraria:*

- 1. Que se presente una misma acción de tutela, esto es, por los mismos hechos y para reclamar el mismo derecho, en oportunidades diferentes, ya sea ante distintos jueces o ante el mismo juez;*
- 2. Que la tutela sea presentada por la misma persona o por su representante; y*
- 3. Que la presentación reiterada de la acción de tutela se haga sin un motivo razonable, expresamente mencionado para justificar la nueva acción.*

...

Aunado a lo anterior, y en torno a las relaciones existentes entre la cosa juzgada, y el actuar temerario, y aquellas circunstancias que pueden impedir considerar que esta última se ha configurado, la H. Corte Constitucional, en la sentencia T-391 de 2022, precisó:

...

*30. La Corte Constitucional ha sostenido que la interposición simultánea o sucesiva de acciones de tutela materialmente idénticas puede conducir a la declaratoria de improcedencia de la solicitud de amparo por cosa juzgada o temeridad.*

*31. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de "inmutables, vinculantes y definitivas". Los fallos de tutela hacen tránsito a cosa juzgada una vez la Corte Constitucional decide no seleccionarlos, o en caso de que sean seleccionados, después de proferido el fallo de revisión. La Corte Constitucional ha precisado que la cosa juzgada en los trámites de tutela se configura cuando "se adelanta un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia" y se constata que entre los procesos existe triple identidad*

*de (i) partes, (ii) hechos y (iii) objeto. El principal efecto de la cosa juzgada es la imposibilidad de que el juez de tutela pueda reabrir y volver a conocer de fondo sobre una controversia que ya fue resuelta en un fallo de tutela anterior. Por lo tanto, la constatación de la existencia de este fenómeno da lugar a la declaratoria de improcedencia de la solicitud de amparo.*

*Por su parte, la "actuación temeraria" se configura cuando se presentan acciones de tutela de forma simultánea y sucesiva que comparten la triple identidad y, además, se constata "la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no existe mala fe y, por tanto, no se configura temeridad, cuando las acciones de tutela se presentan por: (i) la falta de conocimiento del demandante, (ii) el asesoramiento errado por parte de abogados y (iii) la condición de indefensión del actor o "la necesidad extrema de defender un derecho...*

Por lo tanto, atendiendo las anteriores precisiones, no es posible concluir que en el caso objeto de análisis, el accionante haya incurrido en un actuar temerario, pues las peticiones que suscitaron el ejercicio de las acciones de tutela a las que correspondieron los radicados 11001-37-87-025-2022-00110-00, 31-87-022-2022-00056-00, 11001310905420220110, 2022-0065, 2021-00315, 2021-00453 y 2020-00634 fueron presentadas por tal persona ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en fechas diferentes a aquella que suscito la presentación de la solicitud de tutela que ahora se analiza, esto es, el 3 de agosto de 2023.

Lo expuesto en el aparte anterior evidencia, que las acciones de tutela a las que se alude en él, carecen del mismo objeto, pues se orientan a obtener respuesta de peticiones distintas. Aunado a lo anterior es menester señalar, que en atención a que, aun no ha sido posible por parte del accionante obtener el acceso a programas relacionados con subsidios de vivienda, aun cuando con las peticiones presentadas se persigan la obtención de información similar, ello no puede calificarse como un actuar inadecuado, en tanto puede presentarse la variación de las circunstancias relativas a la implementación de tales beneficios, cuyo conocimiento pueden ser de interés del accionante. Así mismo, es menester señalarse que en la ley 1437 de 2011, se establece el trato que puede darse a una petición en caso de que esta resulte reiterativa.

Para finalizar, y en relación a la posible vulneración del derecho a la igualdad, es menester destacar que, si bien la acción de tutela goza de informalidad para su trámite, no es menos cierto que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no en las afirmaciones llevadas a cabo. Tal supuesto, impone una carga en cabeza del accionante, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, en 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".*

Por lo tanto, y en tanto no se aportaron pruebas diferentes a las ya analizadas a partir de las que resulte posible concluir la vulneración del derecho fundamental al que ahora se alude, no se emitirá mandato alguno relativa a él.

## **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:** **PROTEGER** el derecho fundamental de petición del que es titular la señora María Isabel Bernal, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la determinación incluida en el numeral anterior, **ORDENAR** al Fondo Nacional de Vivienda, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que le sea notificada esta providencia, remita a la entidad que considere competente para dar respuesta a las peticiones contenidas en el documento al que correspondió el radicado 2023ER010135, respecto de las que manifestó no estar facultada para ello en el escrito que se identifica con el radicado

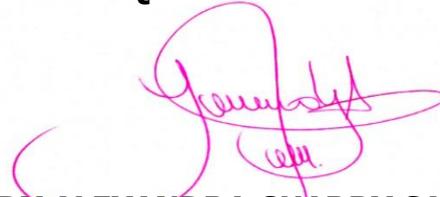
2023EE0078184, copia del documento que contiene tales solicitudes, y durante el transcurso del mismo lapso envíe copia a la accionante de los escritos a través de los que ejecutó tal actividad.

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

**CUARTO:** **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**

LCGZ