

*República de Colombia*  
*RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO*



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación: **73001-33-33-001-2022-00018-01**  
Acción: **TUTELA**  
Accionante: **EDWIN RIVERA BOCANEGRA**  
Accionado: **NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**  
Referencia: **IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA**  
Interno: **047/2022**

Procede la sala a decidir la impugnación del fallo de tutela proferido el 1 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué que negó el amparo de los derechos fundamentales incoados por el señor Edwin Rivera Bocanegra.

#### **ANTECEDENTES**

El señor Edwin Rivera Bocanegra, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y vivienda digna con fundamento en los siguientes (Folios 10 al 29 del expediente unificado digital):

#### **HECHOS**

Que el 11 de octubre de 2021 el señor Edwin Rivera Bocanegra presentó derecho de petición ante el Ministerio de Vivienda, solicitando información acerca de los subsidios ofertados por el Gobierno Nacional para la compra de vivienda usada y sobre los requisitos que deben cumplirse para su postulación.

Que la entidad petitionada le informó que actualmente la oferta institucional que desarrolla ese Ministerio para la población en general, consiste en los programas de vivienda nueva denominados “Vivienda Gratuita”, “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, explicándole así mismo las características, requisitos y condiciones que debe reunir para su postulación en cada uno de esos programas

Que, a juicio del accionante, la respuesta ofrecida no satisface lo solicitado en el derecho de petición, toda vez que su núcleo familiar no cumple los requisitos de los programas indicados, situación que le lleva a considerar que la respuesta dada vulnera sus derechos fundamentales.

#### **PRETENSIONES**

El accionante solicita le sean amparados sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna y que, en consecuencia, se ordene al Ministerio de Vivienda Ciudad y

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

2

Territorial incluirlo como postulado en el programa de subsidio para la compra de vivienda usada, por reunir los requisitos exigidos para ello.

## **CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

A través de apoderada judicial (Folios 43 al 51 del del expediente unificado digital) informó que el derecho de petición presentado por el señor Edwin Rivera Bocanegra fue resuelto mediante radicado N° 2021EE0119395 y enviado por medio de la empresa 4-72, en el que se le comunicó cuáles eran las ofertas institucionales para acceder a los programas de adquisición de vivienda nueva ya que no existen programas vigentes para adquirir vivienda usada. Aunado a lo anterior, se le explicó que para ingresar a cualquier programa era necesario que cada hogar o familia realice el trámite de postulación, pues es el solicitante quien escoge el programa atendiendo a sus necesidades.

Bajo ese entendido, la apoderada indicó que el accionante no se encuentra registrado en el Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para algún programa de subsidio de vivienda familiar. Por consiguiente, señaló que la entidad que representa no ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante puesto que realizó las actuaciones pertinentes de acuerdo con sus competencias, indicándole los pasos a seguir para obtener el beneficio de cualquier programa vigente para la adquisición de vivienda nueva.

### **Fondo Nacional de Vivienda**

La apoderada judicial (Folio 54 al 55 del del expediente unificado digital) manifestó que el Fondo Nacional de Vivienda está adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad a la que le corresponde ejecutar políticas del gobierno nacional en asuntos de subsidio para viviendas de interés social. Bajo ese entendido, indicó que el Gobierno Nacional actualmente solo está ofertando programas de adquisición de vivienda nueva y no de vivienda usada.

En ese orden de ideas, aseveró que la respuesta al derecho de petición otorgada al señor Edwin Rivera Bocanegra fue oportuna, ya que se le pusieron de presente las generalidades de cada programa y los requisitos para acceder a ellos, por lo que resulta improcedente el amparo solicitado por el accionante.

## **SENTENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia proferida el 1 de febrero de 2022 (Folios 58 al 62 del del expediente unificado digital) el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor Edwin Rivera Bocanegra en contra de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para llegar a la anterior decisión señaló que, valorado el informe rendido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no se encuentra configurada la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al de vivienda digna, toda vez que la respuesta ofrecida por la entidad accionada con el Oficio N° 2021EE0119395 del 11 de octubre de 2021 se ajusta a lo requerido en la petición presentada pues en ella solicitó información

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

3

acerca de cuáles eran los programas ofertados por el Gobierno Nacional para adquisición de vivienda usada, que fue lo que respondió la accionada, más en ningún momento el peticionario solicitó su postulación para alguno de esos beneficios.

En ese orden de ideas, advirtió que el señor Edwin Rivera Bocanegra, en atención a lo informado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debió postularse formalmente al proyecto de vivienda que este conforme a sus necesidades y así, solicitar a la entidad encargada proseguir con los estudios pertinentes para determinar si tiene derecho o no al mismo y lograr su objetivo de adquirir una vivienda.

Asimismo, aclaró que el Juez constitucional no puede suplir o sustituir los trámites administrativos establecidos para el otorgamiento de vivienda, menos cuando su concesión está condicionada a la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de las entidades administrativas encargadas.

## **IMPUGNACIÓN**

El señor Edwin Rivera Bocanegra impugnó la decisión proferida el 1 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué (Folios 67 al 80 del expediente unificado digital), con el fin que se revoque la decisión proferida en primera instancia y, en consecuencia, se concedan las pretensiones planteadas en el escrito de tutela.

Alegó que, contrario a lo establecido por el A quo, en el derecho de petición si planteó la posibilidad de postularse a un subsidio de vivienda por reunir los requisitos que exige el Gobierno Nacional para acceder al mismo.

En consecuencia, manifestó que se le está vulnerando su derecho fundamental a la vivienda digna, el cual tiene conexidad con los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, integridad personal y al mínimo vital. Asimismo, recordó que el derecho fundamental a la igualdad permite quebrantar las barreras existentes en todo nivel que impidan el disfrute pleno de los derechos fundamentales de las personas, motivo por el cual, corresponde al Juez Constitucional determinar su alcance respecto a la situación presentada para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Por consiguiente, adujo que en el presente asunto si resulta procedente el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por el señor Edwin Rivera Bocanegra, en contra de la sentencia proferida el 1 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que negó el amparo a los derechos fundamentales incoados por el accionante.

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

4

## **Problema Jurídico**

Corresponde a esta Sala determinar si el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio está vulnerando los derechos fundamentales invocados por el señor Edwin Rivera Bocanegra, toda vez que la respuesta suministrada por la parte accionada respecto al derecho de petición presentado el 11 de octubre de 2021 no satisface lo requerido por el peticionario, tal como lo manifestó en su escrito de impugnación y, en consecuencia se deberá revocar la sentencia impugnada, o si por el contrario, debe confirmarse la referida decisión, al considerar que la respuesta emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio si se ajusta a lo solicitado por el peticionario.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a *i) Marco normativo de la Acción de Tutela, ii) Protección constitucional del derecho fundamental de petición, iii) Consideraciones del caso concreto.*

### **i) Marco Normativo de la acción de tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares

Dicha acción es procedente como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable evento en el cual se utiliza como mecanismo transitorio pues, su finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

### **ii) Protección constitucional del derecho fundamental de petición**

La Constitución Política, en su artículo 23, dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

El artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015, establece que *“Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.”*

El párrafo del mismo artículo indica que *“Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble inicialmente previsto.”*

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, la constante jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado:

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

5

*“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible(...); (v) **la respuesta no implica aceptación de lo solicitado** ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares(...); (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (...) pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa (...); (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; (...) y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”<sup>1</sup>*

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos facetas, una relacionada con la posibilidad de elevar peticiones respetuosas a la administración pública, y otra con el deber de las autoridades de responder de fondo y oportunamente a las mismas.

En este orden de ideas, constituye vulneración al derecho de petición: (i) la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal fin y (ii) la respuesta vaga, imprecisa o que no atiende de fondo lo pedido, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del administrado<sup>2</sup>.

### **iii) Consideraciones del caso concreto**

En el sub-lite, el señor Edwin Rivera Bocanegra presentó derecho de petición ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que solicitó lo que se transcribe a continuación:

*“(...) cómo podemos adquirir el subsidio de vivienda para compra de vivienda usada y si estamos hábiles para solicitarlo, ya que mi hogar está conformado por mi esposa Jenny Marcela Morales, mi hijo David Santiago Rivera y en mi nombre Edwin Rivera Bocanegra, vivimos en arriendo en la ciudad de Ibagué y no tenemos vivienda propia, queremos postularnos y poder mirar opciones de compra para vivienda”*

En respuesta a la anterior solicitud de información, por medio del oficio N°2021EE0119395 del 11 de octubre de 2021 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le comunicó que actualmente la oferta institucional desarrolla para la población en general los siguientes programas de vivienda nueva denominados “Vivienda Gratuita”, “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, exponiendo su finalidad, requisitos de acceso y demás generalidades que debe conocer para la postulación a estos programas a nivel nacional. Asimismo, le indicó que es labor de cada

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-249 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>2</sup> Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-377 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-400 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-880 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

6

familia identificar el programa que le sea más favorable según sus necesidades e iniciar el trámite para su postulación y aceptación.

El señor Edwin Rivera Bocanegra consideró que la respuesta ofrecida no satisface lo solicitado en el derecho de petición, toda vez que había solicitado información sobre programas de vivienda usada, no de vivienda nueva y, de otra parte, alegó que su núcleo familiar no fue incluido en ninguno de los programas indicados, situación que vulnera sus derechos fundamentales, motivo por el cual interpuso la presente acción de tutela para que se amparen sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna que a su juicio están siendo vulnerados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 1 de febrero de 2022, negó el amparo a los derechos fundamentales incoados por el accionante, al considerar que la entidad accionada no ha vulnerado ningún derecho fundamental del señor Edwin Rivera Bocanegra, en la medida que la respuesta ofrecida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el oficio N°2021EE0119395 del 11 de octubre de 2021 se ajusta a lo requerido en la petición presentada, pues, en ella el peticionario solicitó información acerca de los programas de adquisición de vivienda usada y la accionada le comunicó cuáles eran los programas vigentes para adquirir vivienda nueva, ya que no hay programas de adquisición de vivienda usada y en ningún momento el peticionario solicitó su postulación para alguno de esos beneficios.

El señor Edwin Rivera Bocanegra en sede de impugnación manifestó que en el presente asunto si resulta procedente el amparo de tutela, dado que la entidad accionada no lo vinculó en ninguno de los programas de adquisición de vivienda ofertados y, por tanto, le está vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad y la vivienda digna.

Esta Sala considera pertinente recordar que en lo concerniente al derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional en la sentencia T- 495 de 1995<sup>3</sup> explicó lo siguiente:

*“El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en la Constitución Política. Impone al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes”.*

En ese sentido, se entiende que la vivienda digna es un derecho de rango constitucional que obliga al Estado a diseñar y ejecutar programas o planes de vivienda de interés social, con los cuales garantice que toda persona tenga un lugar, propio o ajeno, en el que pueda disfrutar de comodidades suficientes que le permitan lograr condiciones de vida dignas.

Detallado lo anterior, observa esta Colegiatura que, en efecto, el señor Edwin Rivera Bocanegra solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio información acerca de cuáles son los subsidios ofertados por el Gobierno Nacional para la compra de vivienda usada y cuáles son los requisitos que deben cumplirse en su postulación, petición que

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. Sentencia T-495 de 1995. (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; 7 de noviembre de 1995).

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

7

fue resuelta por la entidad peticionada a través del el oficio N°2021EE0119395 del 11 de octubre de 2021, donde le comunicó que únicamente se estaban ofertando los programas de vivienda nueva denominados “Vivienda Gratuita”, “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, y que actualmente no existen programas vigentes para adquirir vivienda usada. De igual manera, le señalaron las características y requisitos que debía llenar para poder acceder a cada uno de ellos.

En ese orden de ideas, encuentra esta Colegiatura que dicha respuesta cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos para ser considerada de fondo, pues, el Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio le indicó los programas vigentes para la adquisición de vivienda nueva e igualmente le explicó los requisitos y diligencias que debía realizar para postularse al programa que desee, teniendo en cuenta las características y necesidades de su hogar.

Cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha aclarado que la respuesta que se brinde en un derecho de petición no implica que la misma lleve consigo una solución favorable a lo requerido por el peticionario; por consiguiente, en el presente asunto no puede pretender el solicitante que la entidad accionada lo ingrese a un programa de vivienda, cuando esto no fue solicitado en el derecho de petición. De otra parte, debe tenerse en cuenta que, conforme con la respuesta otorgada por el Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio, cada hogar es quien realiza el trámite de postulación, pues es el solicitante quien escoge el programa atendiendo a sus necesidades y los requisitos que cumpla, lo que requiere el aporte de unos datos de carácter socioeconómico, debidamente respaldados con la documentación pertinente.

Bajo ese entendido, esta Judicatura considera que no existe transgresión a los derechos incoados por el accionante, al considerar que la respuesta emitida por el Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio si se ajusta a lo solicitado por el peticionario. En consecuencia, el señor Edwin Rivera Bocanegra debe postularse al programa de vivienda en el que esté interesado y acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin, como los demás interesados, no siendo entonces la acción de Tutela el mecanismo procedente para sustituir el trámite de inscripción para incluirse como eventual beneficiario del otorgamiento de un subsidio de vivienda, ya que existen trámites administrativos que deben agotarse que el Juez Constitucional no puede ignorar porque con ello estaría suplantando las funciones asignadas a las autoridades administrativas competentes.

Por consiguiente, se encuentra acertada la decisión del A-quo de no amparar los derechos fundamentales del accionante, por cuanto no se configuró ninguna vulneración atribuible al ministerio accionado porque su actuación estuvo acorde con lo establecido en la ley.

Por lo anterior, sin más consideraciones esta Sala de Decisión confirmará el fallo de tutela proferido el 1 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Radicación: 73001-33-33-001-2022-00018-01  
Acción: TUTELA  
Accionante: EDWIN RIVERA BOCANEGRA  
Accionado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
Referencia: IMPUGNACIÓN DE SENTENCIA  
Interno: 047/2022

8

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 1 de febrero de 2022 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en la que se negó el amparo a los derechos fundamentales incoados por el señor Edwin Rivera Bocanegra, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

  
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA