



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de enero de dos mil dieciocho (2018)



RADICACIÓN NÚMERO:
25000233700020170167501
ACTOR: MARÍA DEL CIELO CASTAÑO
ARBELÁEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD
SOCIAL – DPS - Y FONDO NACIONAL DE
VIVIENDA – FONVIVIENDA -
ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA – FALLO DE

SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandante, en contra del fallo del 28 de noviembre de 2017, proferido por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que decidió:

“PRIMERO: NIÉGASE el amparo del derecho fundamental deprecado por la señora MARÍA DEL CIELO CASTAÑO ARBELÁEZ, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

(...)”

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

La señora María del Cielo Castaño Arbeláez, actuando en nombre propio, ejerció acción de tutela en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de



Vivienda - Fonvivienda-, con el fin de que fuera protegido su derecho fundamental de petición, el cual consideró vulnerado con ocasión de la omisión en la respuesta de la solicitud radicada el 11 de octubre de 2017, la cual se relaciona con los subsidios de vivienda para víctimas de desplazamiento forzoso¹.

La solicitud tuvo como fundamento los siguientes:

2. Hechos

Señaló que es víctima de desplazamiento forzoso y no ha podido inscribirse en el programa de vivienda gratis, pese a que ha solicitado información ante Fonvivienda para acceder a dicha indemnización parcial.

Indicó que la respuesta de Fonvivienda fue que debe esperar a que el Departamento Administrativo para la Prosperidad elabore el listado de los posibles beneficiarios.

Precisó que se encuentra en una difícil situación económica y que ha estado atenta a las nuevas postulaciones y a los nuevos proyectos que están siendo ofrecidos, pero no se le ha informado sobre la documentación que requiere para ser beneficiaria de estos programas.

Adujo que ya realizó el plan de atención y reparación integral a las víctimas para que se estudie el grado de vulnerabilidad de su núcleo familiar y para acceder al subsidio de vivienda.

3. Fundamento de la petición

Solicitó que se le diera información clara y expresa respecto de la fecha exacta en la que le será entregada su vivienda, a la que tiene derecho como indemnización parcial de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 o como beneficiaria del programa “*cien mil viviendas gratis*”.

¹ La tutela fue presentada el 8 de noviembre de 2017, ante los juzgados administrativos de Bogotá.



Precisó que no se le ha indicado si le hace falta algún documento para ser inscrita en el listado potencial de beneficiarios para el programa.

Indicó que si la responsabilidad del trámite está en cabeza del Departamento Administrativo de la Prosperidad, se le remita con carácter urgente la petición al encargado del programa “*cien mil viviendas gratis*”.

4. Trámite de la solicitud de amparo

A través de auto del 15 de noviembre de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar el inicio de la actuación al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda².

5. Argumentos de Defensa

5.1. Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

La entidad demanda rindió el informe solicitado, mediante oficio suscrito por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica, en los siguientes términos:

Indicó que la demandante ha radicado de manera alternada y sistemática el mismo derecho de petición varias veces, y en cada oportunidad se ha resuelto de forma clara, congruente con lo solicitado y oportunamente.

Advirtió que no existe amenaza o vulneración al derecho fundamental de petición de la señora Castaño Arbeláez toda vez que la entidad ha contestado oportunamente sus peticiones.

Explicó que las peticiones elevadas por la demandante versan sobre el subsidio de vivienda por la condición de víctima de la violencia, debido al conflicto armado interno en Colombia, situación que la peticionaria aduce haber sufrido.

² Folios 14 y 15 del expediente.



Aclaró que, como el subsidio de vivienda es otorgado por Fonvivienda el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no tiene competencia para tramitar o conceder ese beneficio estatal, motivo por el cual se le remitió a la entidad competente, mediante el oficio 20162010836061 del 5 de agosto de 2016.

Concluyó que en materia de vivienda, la competencia y responsabilidad del DPS en el procedimiento se limita al desarrollo del estudio técnico para la identificación y selección de potenciales beneficiarios y de beneficiarios definitivos del programa de subsidio familiar de vivienda en especie - programa “100 mil viviendas gratis”, teniendo en cuenta la información suministrada por las bases de datos remitidas por las entidades encargadas para el efecto.

Explicó que, por lo tanto, la determinación de la oferta de vivienda, así como la las características de los proyectos, composición poblacional, postulación y asignación del subsidio es competencia exclusiva de Fonvivienda, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Sostuvo que la naturaleza del subsidio familiar de vivienda para la población de desplazamiento está debidamente regulada por el Decreto 1077 de 2015 y de acuerdo a dicha regulación la accionante deberá estar pendiente de las postulaciones en las convocatorias dirigidas a la población desplazada para acceder al subsidio de vivienda, ya que la responsabilidad recae en el Fondo Nacional de Vivienda y no sobre el DPS, entidad que actualmente carece de competencia para asignar subsidios de vivienda a la población desplazada o víctima del conflicto armado en Colombia.

5.2. Fondo Nacional de Vivienda

La entidad demandada rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Informó que revisado el número de identificación de la demandante se pudo establecer que su núcleo familiar está catalogado como un hogar en situación de desplazamiento, pero no ha realizado ninguna



postulación para los subsidios de vivienda que solicita, por lo que se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Advirtió que, independientemente que la señora Castaño Arbeláez crea que cumple con los requisitos para postularse a los beneficios de vivienda, es deber de esta postularse en debida forma y cumplir con los trámites establecidos para el efecto.

Explicó que Fonvivienda debe actuar en estricto cumplimiento del principio de legalidad, por lo cual el hogar debe estar atento a la selección que se haga de los hogares, por parte del DPS, según los órdenes de priorización establecidos para la asignación de los subsidios familiares 100% de vivienda en especie.

6. Sentencia de primera instancia

La Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 28 de noviembre de 2017 negó el amparo solicitado con base en los siguientes fundamentos:

Manifestó que de las pruebas allegadas al expediente se pudo constatar que las peticiones elevadas por la señora María del Cielo Castaño Arbeláez, del 11 y 12 de octubre de 2017, fueron resueltas por las entidades demandadas mediante los oficios 20171300006959 y 2017EE0094887 del 20 de octubre de 2017 y las mismas fueron remitidas por correo certificado y recibidas como consta en los folios 52 y 97 del expediente.

Concluyó que la pretensión de la demandante ya fue satisfecha puesto que las respuestas emitidas fueron claras, precisas y congruente con las solicitudes elevadas, las cuales fueron debidamente informadas a la señora Castaño Arbeláez a la dirección por esta indicada.

7. La Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante la impugnó con base en los siguientes argumentos:



Sostuvo que el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social no ha cumplido con dar respuesta a su petición, porque no se ha indicado la fecha cierta en la que va a ser desembolsado el subsidio de vivienda.

Explicó que en este caso no existe hecho superado porque no tiene vivienda y sigue estando en un estado de vulnerabilidad.

Solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y se acceda a las pretensiones invocadas y se ordene a la entidad correspondiente que conteste de forma concreta, para lo cual deberá indicar la fecha cierta en que se va a otorgar el subsidio de vivienda y así proteger el derecho a la vivienda digna de ella y su núcleo familiar.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

2. Problema jurídico

Corresponde en este caso determinar si, de conformidad con los argumentos planteados en el escrito de impugnación, hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia proferido por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se negó el amparo al derecho fundamental de petición de la demandante al evidenciar que las solicitudes de información presentadas ante las entidades demandadas fueron debidamente resueltas y notificadas.

Para el efecto habrá de determinarse si, en el caso en estudio, se presentó la vulneración del derecho de petición de la señora María del Cielo Castaño Arbeláez, para lo cual deberá analizarse si la



respuesta emitida por la entidad demanda fue clara, completa, de fondo y debidamente notificada.

3. Caso concreto

Con la presente solicitud de amparo, la señora María del Cielo Castaño Arbeláez pretende la protección del derecho fundamental de petición, el cual consideró vulnerado con la omisión en la respuesta clara, de fondo y completa de las solicitudes radicadas ante el Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los días 11 y 12 de octubre de 2017.

La solicitud presentada por la demandante buscaba que la entidad demandada indicara la fecha exacta en la que se le otorgaría el subsidio de vivienda familiar al que, a su juicio, tiene derecho por cuanto ella y su núcleo familiar son víctimas de desplazamiento forzoso.

En la sentencia de primera instancia, la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó el amparo del derecho fundamental invocado por cuanto evidenció que tanto el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y Fonvivienda han resuelto las solicitudes presentadas por la demandante de manera clara, concreta y conforme a lo solicitado, respuestas que han sido debidamente notificadas a la dirección indicada por la demandante para el efecto.

La parte demandante interpuso impugnación contra la decisión adoptada en primera instancia, escrito en el cual indicó que las respuestas emitidas por las entidades demandadas no han sido de fondo porque no se ha indicado la fecha exacta en la que va a ser desembolsado el subsidio de vivienda al que tiene derecho.

Con el objeto de desarrollar el problema jurídico planteado, la Sala tendrá en cuenta el siguiente análisis:

3.1. Derecho de petición



Los artículos 13 y 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, establecieron que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, y a obtener una respuesta pronta, completa y de fondo sobre la misma.

En ejercicio de dicho derecho, se pueden solicitar, entre otras, el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

3.2. Pruebas allegadas al proceso

La señora María del Cielo Castaño Arbeláez aportó con su demanda las peticiones radicadas, los días 11 y 12 de octubre de 2017, ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Fonvivienda, en las cuales pidió se le informara sobre el estado del trámite de su solicitud para obtener el subsidio de vivienda como indemnización parcial, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011.

Además, exigió que se le concediera dicho beneficio y que se le indicara una fecha cierta en el que se le va a otorgar, para lo cual deberá ser inscrita en la lista de los potenciales beneficiarios de este subsidio y se le asigne una de las viviendas del programa “100 mil viviendas gratis”³.

Con los informes requeridos al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y a Fonvivienda estas adjuntaron las respuestas a las peticiones interpuestas por la demandante, las cuales fueron proferidas el 20 de octubre de 2017, en la que le informó⁴:

1. No es posible tener en cuenta su solicitud de vivienda e inclusión en el listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita en la ciudad de Bogotá porque no cumple con los órdenes de priorización.

³ Folio 3 y 4 del expediente.

⁴ Folios 49 a 51 respuesta del Departamento Administrativo de la Protección Social y en los folios 98 a 100 la respuesta de Fonvivienda.



2. Se le explicó el programa de vivienda gratuita (subsidio familiar de vivienda 100% en especie) consagrado en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015.

3. Se le indicó que, si bien está registrada en el registro único de víctimas y en la base de datos de la Red Unidos, no se encuentra dentro de los criterios de priorización requeridos para ser potencialmente beneficiaria del subsidio familiar de vivienda en especie para los proyectos que se están realizando en la ciudad de Bogotá porque para esto, además de haber sido víctima del desplazamiento forzoso, debe tener un subsidio asignado o en estado calificado, condición que no cumple.

4. Fonvivienda le manifestó que su hogar no se ha postulado a las convocatorias efectuadas por dicha entidad y por ello, le explicó que, en las convocatorias realizadas en los años 2004, 2007 y 2011, no se encontró ninguna postulación y, por tanto, no hay datos sobre el estado de dicho trámite.

5. Se le informó que debe seguir el procedimiento establecido en la Ley 1537 de 2012 y sus normas reglamentarias y que sería el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social la autoridad competente para seleccionar a los beneficiarios del subsidio de vivienda que hace parte de la indemnización administrativa para reparar a las víctimas del conflicto armado interno.

6. Se le indicaron las bases de datos donde debe estar registrada para ser considerada como potencial beneficiario del subsidio de vivienda 100% en especie.

3.3. Una vez determinado que sí existió una respuesta a las peticiones de la demandante es del caso determinar si las mismas cumplen con los elementos del núcleo esencial del derecho fundamental de petición que la jurisprudencia constitucional ha descrito:

a. Respuesta de fondo:

Analizados los documentos allegados por las partes al proceso, la Sala considera que las respuestas emitidas por el Departamento



Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda fueron claras y congruentes con lo solicitado porque se le indicó porque no ha podido acceder al beneficio del subsidio de vivienda y qué debe hacer para ser parte del programa.

b. Pronta respuesta:

Revisados los documentos allegados al expediente la Sala precisa que las solicitudes fueron radicadas el 11 y 12 de octubre de 2017 y fueron resueltas el 20 de octubre del mismo año, esto es, antes del vencimiento de los 15 días hábiles contemplados en la ley para el efecto.

c. Notificación de la respuesta al interesado:

En el expediente se encuentra la certificación expedida por la empresa 472 donde se constata que mediante los números de envío RN847028825CO del 20 de octubre de 2017⁵, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social remitió la respuesta correspondiente a la señora María del Cielo Castaño Arbeláez a la Carrera 88H # 77 A – 53 Sur, Barrio San Joaquín, localidad de Bosa, dirección que coincide con los datos suministrados por la demandante en la petición radicada el 11 de octubre de 2017.

Sin embargo, al verificar la certificación expedida por la misma empresa de servicios de mensajería certificada, el Fondo Nacional de Vivienda remitió la respuesta mediante la guía número y RN844198445CO del 20 de octubre de 2017⁶, a la Carrera 88G # 77 A – 53 Sur Barrio San Joaquín localidad de Bosa, dirección que no coincide con los datos entregados por la señora Castaño Arbeláez en su petición.

Por lo anterior, la Sala considera que la comunicación emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social fue debidamente notificada, pero la proferida por el Fondo Nacional de Vivienda no.

⁵ Folio 52 del expediente.

⁶ Folio 97 del expediente.



En consecuencia, la Sala deberá revocar parcialmente la sentencia del 28 de noviembre de 2017, proferida por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de amparar el derecho fundamental de petición de la señora María del Cielo Castaño Arbeláez en relación con el Fondo Nacional de Vivienda y ordenar que se realice la notificación de la respuesta emitida por dicha entidad el 20 de octubre de 2017 a la Carrera 88H # 77 A – 53 Sur, Barrio San Joaquín, localidad de Bosa y negar el amparo en relación con el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

No obstante, el análisis del caso en concreto, la Sala encuentra que la señora María del Cielo Castaño Arbeláez, si bien ha recibido las razones por las cuales no puede, a la fecha, acceder a los subsidios de vivienda que otorga el Gobierno para la población desplazada por la violencia, atendiendo a las circunstancias especiales del caso, requiere de un acompañamiento para que la misma conozca los requisitos legales de cada uno de los subsidios, y así, se verifique la posibilidad de ser potencial beneficiaria de estos y acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder efectivamente.

Lo anterior por cuanto la Sala observa, del material probatorio allegado, que la demandante, ha presentado varias solicitudes y parece no tener pleno conocimiento del trámite y como se trata de una víctima de desplazamiento, requiere de una atención especial, lo cual amerita un acompañamiento por parte de la Defensoría del Pueblo, entidad que actúa como órgano constitucional responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.

Así las cosas, la Sala considera necesario exhortar a la Defensoría del Pueblo, para que realice un acompañamiento a la señora María del Cielo Castaño Arbeláez, a efectos de prestarle orientación, en relación con los trámites necesarios para obtener los subsidios de vivienda ofrecidos por el Gobierno y en relación con los requisitos para ser calificada como potencial beneficiaria.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Revócase parcialmente la sentencia del 28 de noviembre de 2017, proferida por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En su lugar, ampárase el derecho fundamental de petición de la señora María del Cielo Castaño Arbeláez en relación con la solicitud presentada el 11 de octubre de 2017 ante el Fondo Nacional de Vivienda y ordénase a dicha entidad que notifique la respuesta emitida el 20 de octubre de 2017 a la Carrera 88H # 77 A – 53 Sur, Barrio San Joaquín en la localidad de Bosa, en la ciudad de Bogotá.

TERCERO: Por Secretaría, exhórtase a la Defensoría del Pueblo para que realice un acompañamiento a la demandante, a efectos de prestarle orientación, en relación con los trámites necesarios para ser considerada como potencial beneficiaria y obtener los subsidios de vivienda que ofrece el gobierno a la población desplazada.

Para cumplir lo anterior, deberá remitírsele a la Defensoría del Pueblo el escrito de tutela y los anexos, a efectos de prestarle la orientación necesaria.

Además, por Secretaría, adviértasele a la Defensoría del Pueblo que debe informar al despacho de primera instancia el cumplimiento y el resultado de la gestión en un término de 10 días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión.

CUARTO: Confímase en los demás aspectos la sentencia proferida, el 28 de noviembre de 2017, por la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esto es, en el sentido de negar el amparo del derecho invocado en relación con el Departamento Administrativo para la Protección Social.



QUINTO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

