

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Deficiencias en el procedimiento de identificación de carencias y acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia constitucional, sobre población desplazada víctima del conflicto interno

La resolución expedida por la UARIV es cuestionable, por cuanto: (i) en ella se efectuó una interpretación de las normas y de la jurisprudencia aplicables de forma contraria a los principios de favorabilidad, buena fe, pro personae y prevalencia del derecho sustancial; (ii) se profirió una decisión que incurrió en falsa motivación por error de derecho; (iii) se ordenó la suspensión definitiva de la entrega de ayuda humanitaria, la cual no procede sólo por el hecho de haber transcurrido 10 años desde el hecho que generó la situación de vulnerabilidad, como se explicó anteriormente; y, (iv) no se evidenció que se haya tenido en cuenta, con dicha decisión, la situación actual y real del hogar de las accionantes, lo que podría estar ocasionando una violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como los de la entrega de ayuda humanitaria, vivienda digna, vida digna, mínimo vital, alimentación, salud, educación, entre otros.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Accionante fue inscrita en el RUV

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mecanismo judicial idóneo

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN TUTELA-Reiteración de jurisprudencia/TEMERIDAD EN LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y TEMERIDAD-Diferencias/ACTUACION TEMERARIA Y COSA

JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Importancia/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Procedimiento/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Reglas/INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Finalidad

POBLACION DESPLAZADA COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Situación de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad/PROTECCION DE LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

La Corte ha sostenido que es el Estado el que debe garantizar el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente su residencia y permanecer en ella de manera pacífica y tranquila. Adicionalmente, se ha señalado que, de no ocurrir así, el Estado “deberá proporcionar la atención necesaria para que quienes son víctimas de este delito, logren superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a través del retorno a sus hogares, cuando esto es posible, y brindando posibilidades que les permitan alcanzar las condiciones de autosostenimiento”.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

AYUDA HUMANITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN CABEZA DE LAS PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reiteración de jurisprudencia

La ayuda humanitaria tiene una connotación de fundamental por ser una expresión del

derecho de la población desplazada al mínimo vital, pues tiene como finalidad cubrir las necesidades básicas de las víctimas del conflicto armado interno que no han podido superar las condiciones de vulnerabilidad por inestabilidad económica, laboral, de salud, vivienda, educación, etc. Es por esta característica que las ayudas no deberían ser suspendidas o interrumpidas y su continuidad debería ir ligada a una valoración realizada por parte de la autoridad competente y responsable de ello. Cabe resaltar que en algunos casos los desplazados, al no encontrarse en la posibilidad de autosostenerse, deberán solicitar la respectiva prórroga. No obstante, hay otros casos en los que se hace necesario la aplicación de un enfoque diferencial y, por ello, se exime a las víctimas de requerir dicha prórroga y, por el contrario, se les debe entregar la ayuda de manera ininterrumpida, sin exigir una verificación previa, pues esta deberá realizarse con posterioridad a la entrega. Adicionalmente, debe señalarse que, una vez se logra alcanzar una estabilidad socioeconómica, la suspensión de la entrega torna procedente.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Evolución normativa

PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Objetivo de los subsidios condicionados/PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION-Acceso a las transferencias monetarias/PROGRAMA FAMILIAS EN ACCION-Beneficiarios

PROGRAMA DE MAS FAMILIAS EN ACCION-Finalidad

DERECHO AL HABEAS DATA DE PERSONAS DESPLAZADAS-Orden a la UARIV actualizar

información de las accionantes, para que sean identificadas y evaluadas dentro del proceso de postulación y puedan ser beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social

Referencia: Expediente T-7.884.651

Acción de tutela interpuesta por María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV y otros.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021).

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos: el tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de

Tierras, en primera instancia, y el veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV – y otros.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Cuatro¹ de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. De los hechos y la demanda

1. El 14 de noviembre de 2019 las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar interpusieron acción de tutela contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – en adelante UARIV -, la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación de Antioquia, la Unidad

Administrativa de Restitución de Tierras, el Congreso de la República, la Personería de Carepa – Antioquia, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital, y ayuda humanitaria como víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior, por cuanto presuntamente no les han entregado la ayuda humanitaria, así como tampoco las han incluido en los programas de vivienda de interés social y familias en acción.

1. Las accionantes manifestaron que ambas fueron víctimas de desplazamiento forzado en 1996 de Dabeiba – Antioquia, lugar donde tenían su vivienda, rodeada de árboles frutales, gallinas y otros enseres de los cuales fueron despojadas por miembros de grupos armados al margen de la ley.

1. Manifestaron que en este momento se encuentran domiciliadas en una finca en la Vereda Guabina, ubicada en Carepa – Antioquia, en donde viven las dos accionantes (madre e hija) y los hijos de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar en condiciones precarias; pues habitan una casa construida con paredes de madera, que no cuenta con los servicios de alcantarillado, acueducto y energía y que se inunda con las lluvias.

1. Aseveraron que la señora María Noé Bolívar es una adulta mayor, pues tiene 75 años de edad, en este momento se encuentra con quebrantos de salud y fue clasificada dentro del nivel 1 del Sisbén.

1. Señalaron que la señora María Noé Bolívar fue reconocida como víctima e incluida en el Registro Único de Víctimas – en adelante el RUV – por el hecho victimizante de desplazamiento forzado hace dieciocho años; sin embargo, su hija y sus nietos no se encuentran incluidos. Adicionalmente, indicaron que, pese a lo anterior, no ha recibido la ayuda humanitaria a la que tiene derecho por dicho desplazamiento².

1. Afirmaron que han presentado varias peticiones y quejas ante diversas entidades públicas, tales como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entre otras, con el objetivo de acceder a las diferentes medidas de reparación o restablecimiento existentes para la población desplazada, de las cuales tienen necesidad por las condiciones en las que viven. No obstante, señalaron que las respuestas que han obtenido han estado encaminadas a indicarles que no tienen derecho a dichos apoyos económicos, habida cuenta que presuntamente la señora María Noé Bolívar “tiene familia para trabajar”, que ella es “apta para trabajar”, o que no ha realizado el proceso de solicitud para obtener dichos beneficios.

1. Mencionaron que con anterioridad presentaron otra acción de tutela por los mismos hechos y pretensiones, la cual le correspondió por reparto al Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín, en primera instancia, la cual fue negada.

1. Con fundamento en lo expuesto, las tutelantes solicitaron que: (i) se les ampararan los derechos fundamentales invocados y que, por lo tanto, (ii) se ordenara a la UARIV incluir a la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y a sus hijos en el RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, para hacerlos beneficiarios de los programas de atención para la población desplazada; (iii) se ordenara la inclusión inmediata de la señora María Noé Bolívar a los programas de vivienda de interés social y familias en acción, así como también la entrega de los incentivos en salud y educación; y (iv) se ordenara el pago de la ayuda humanitaria.

1. Traslado y contestación de la demanda

Mediante Auto del 27 de enero de 2020, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartado – Antioquia: (i) admitió la tutela; (ii) corrió traslado a la UARIV para que, en el término de dos días contado a partir del recibo de la notificación, se pronunciara respecto de los hechos y pretensiones de la tutela; y (iii) citó a las accionantes para que, “en el término de la distancia”³, se presentaran con el objetivo de rendir su declaración.

1. Respuesta de las entidades accionadas

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Manuel Arturo Pava Salgado, en calidad de apoderado de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, procedió a contestar la tutela mediante oficio, a través del cual solicitó que se negaran las pretensiones de las accionantes y se le excluyera al Ministerio de dicha tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Manifestó que la señora María Noé Bolívar ha presentado cuarenta y dos solicitudes relacionadas con el subsidio de vivienda del año 2016 al 2019, las cuales han sido respondidas oportunamente y de fondo por el Coordinador del grupo de Atención al Usuario y Archivo. Asimismo, señaló que, por su parte, la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar ha presentado siete solicitudes por el mismo tema desde el año 2018 al 2019.

De otra parte, aseveró que, de la información histórica de cédula del Ministerio, se pudo confirmar que las accionantes no se encuentran postuladas para los programas de subsidio de vivienda ante dicha entidad, pese a que en las respuestas dadas a las peticiones se les indicó el procedimiento para postularse.

Aclaró que el referido Ministerio no es el encargado de otorgar los subsidios de vivienda familiar, pues ello le corresponde al Fondo de Vivienda – FONVIVIENDA; razón por la cual, afirmó que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartado – Antioquia profirió un Auto de sustanciación el 29 de enero de 2020, a través del cual ordenó vincular al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, entidad a la que le dio dos días para pronunciarse respecto de los hechos y pretensiones de la presente tutela.

1. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

Vladimir Martín Ramos, en calidad de Representante Judicial de la UARIV, procedió a contestar la acción de tutela mediante Oficio del 28 de enero de 2020, a través del cual solicitó declarar improcedente el amparo solicitado, por cuanto, en su opinión, la UARIV no ha vulnerado los derechos fundamentales de las accionantes.

Adujo que la señora María Noé Bolívar efectivamente se encuentra incluida en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado; pero que, por el contrario, la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar no se encuentra inscrita.

Adicionalmente, afirmó que en el sistema de gestión documental de la entidad no se evidencia ninguna solicitud por parte de las accionantes, con el objetivo de obtener la entrega de la atención humanitaria y el subsidio de vivienda por desplazamiento forzado.

Indicó que “la parte accionante está reclamando la protección de un derecho sin haber brindado a la entidad oportunidad de pronunciarse sobre el trámite adecuado y sin haber acreditado la causación de un perjuicio irremediable”⁴.

1. Presidencia de la República

La señora María Juliana Obando Asaf, apoderada del Presidente de la República, contestó la demanda con la finalidad de solicitar que se desvinculara al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al Presidente de la República y se declarara improcedente el amparo solicitado, por cuanto no existe ningún hecho u omisión atribuible a la Presidencia de la República. En efecto, afirmó que “el DAPRE y el Presidente no tienen ninguna legitimación en la causa dentro del presente proceso, por cuanto dentro de sus competencias no existe ninguna que se relacione con la materia que aquí es objeto de debate ni tampoco no es posible identificar alguna que pudiera tener algún nexo de causalidad con la presunta afectación narrada por el actor”⁵.

1. Congreso de la República

1. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Alejandra Paola Tacuma, en calidad de Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, contestó la demanda y solicitó que

se negaran todas las pretensiones de las accionantes y se desvinculara a dicha entidad de la presente acción, con base en los siguientes argumentos.

En primera medida, señaló que las accionantes presentaron ante la referida entidad una petición con fecha del 25 de julio de 2019, la cual fue resuelta de fondo y de manera oportuna. En dicha ocasión, la entidad manifestó a las accionantes que “una vez verificado el Sistema de Información Documental de Prosperidad Social se encuentra que mediante los siguientes radicados de salida esta entidad ha dado respuesta frente al mismo asunto y pretensiones del actual Derecho de Petición, adicionalmente debe indicarse que a la fecha la situación frente al programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE de las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez no ha variado”⁶.

Afirmó que el Departamento no ha incurrido en alguna actuación u omisión que genere amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes, como quiera que la entidad siempre ha emitido respuesta, resolviendo oportunamente, de fondo y con claridad todas las peticiones radicadas por las accionantes.

Igualmente, estimó que la entidad debía ser desvinculada por cuanto no es la competente para modificar o dejar sin efectos las resoluciones cuestionadas por las accionantes, así como tampoco es la encargada del subsidio de vivienda para la población desplazada, pues dicha competencia corresponde a FONVIVIENDA.

Finalmente, arguyó que la competencia para dar solución a las solicitudes realizadas por las accionantes no radica en cabeza del referido Departamento y, por tal motivo, solicitó la desvinculación de dicha entidad por una falta de legitimación en la causa por pasiva.

1. Defensoría del Pueblo

Fredy Edison Largo Suarez, en calidad de Defensor del Pueblo Regional Urabá, procedió a contestar la acción de tutela, con la finalidad de solicitar que se declarara improcedente, por haberse presentado una tutela por los mismos hechos y pretensiones, la cual fue negada, y que se le desvinculara por no haber amenazado ni vulnerado los derechos fundamentales de las accionantes.

Manifestó que la Defensoría del Pueblo – Regional Urabá ha dado respuesta a todas las peticiones presentadas por las accionantes.

Agregó que “en las reiteradas peticiones se manifiesta que los funcionarios de la Defensoría del Pueblo le dilatan todo y que no le han enviado una tutela, no obstante como se informa en la respuesta a la petición, no contamos con registros de asistencia de la usuaria a ésta oficina a solicitar los servicios de la entidad, además en las peticiones se les orienta sobre la información requerida para analizar la pertinencia de una tutela en caso de que hayan vulnerado derechos fundamentales por parte de alguna entidad, finalmente se les invita a acercarse a las instalaciones de la Defensoría del Pueblo a fin de brindarle una orientación adecuada frente a los trámites y rutas de atención para la población víctima del conflicto armado; adicionalmente nos hemos contactado telefónicamente con la familia Bolívar y nos informan que viven en una vereda cercana al casco urbano del municipio de Carepa, el cual queda a 16 kilómetros de Apartado y el pasaje en transporte público cuesta \$2.300 pesos, por lo que los hemos invitado a acercarse a la entidad para analizar en detalle cada una de sus inconformidades y establecer rutas a seguir. || De igual manera se indica que particularmente con la Sra. María Noé Bolívar se había iniciado un proceso de atención debido al Derecho de petición presentado en el 2017 donde se le designó un defensor público, al doctor Manuel Patiño Perdomo, para que en representación de la peticionaria, realizara todas las acciones pertinentes en atención a la solicitud elevada a las entidades del Estado, servicio que la señora María Noé Bolívar no ha atendido a pesar de las llamadas

realizadas por el defensor público”7.

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que la Defensoría ha realizado todas las gestiones pertinentes y necesarias para poder prestar una adecuada atención y asesoría a las accionantes. No obstante, aclaró que el presente caso desborda su competencia.

1. Departamento de Antioquia

Victoria Eugenia Ramírez Vélez, en calidad de Secretaria de Gobierno del Departamento de Antioquia, procedió a pronunciarse sobre los hechos y pretensiones de la tutela. Indicó que las accionantes no manifestaron cómo la Gobernación de Antioquia ha afectado o vulnerado sus derechos fundamentales. Agregó que la UARIV es la entidad encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y del manejo del Registro Único de Víctimas. Además, señaló que la Unidad es la que tiene a cargo la promoción y coordinación de la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia para la población desplazada y de la indemnización individual administrativa.

Indicaron que en el presente caso las accionantes no han agotado los procedimientos administrativos existentes para la obtención de la reparación solicitada, por lo que no es posible que, a través de la tutela, se ordene el pago de ninguna suma.

Por último, estimó que la presente tutela no cumplió el requisito de inmediatez por cuanto el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrió hace más de 22 años.

1. Municipio de Carepa

El señor Jonnan Alexis Cerquera, en calidad de Representante Legal del Municipio de Carepa, presentó un escrito para contestar la acción de tutela, mediante el cual solicitó que se declarara improcedente el amparo solicitado y se desvinculara al Municipio del presente proceso.

Por un lado, manifestó que el Municipio de Carepa ya tenía conocimiento del caso de la señora María Noé Bolívar, por una petición que presentó en el año 2018, mediante la cual solicitó la reubicación, entrega de vivienda nueva o arreglo de la que posee. Ante dicha petición, la Secretaría de Planeación, Obras Públicas, Ordenamiento Territorial y Vivienda realizó una visita técnica al lugar donde viven las accionantes y adelantó las investigaciones pertinentes. Como consecuencia de lo anterior, las invitaron “a inscribirse en su momento a los planes de vivienda que se programen próximamente en nuestra administración con el fin de que se beneficie y mejore su calidad de vida, por lo que debía estar atenta a estos planes para postularse de modo que si cumplida con los requisitos pudiera acceder a dicho beneficio. || Por otro lado, cabe destacar que desde la Secretaría de Salud del municipio de Carepa en enlace de adulto mayor, se pudo constatar que la señora María Noé Bolívar se encuentra activa dentro del programa Adulto mayor desde el 01 de septiembre de 2017, en donde recibe ayuda económica por parte del estado de forma mensual”⁸.

Destacó que, al haber aceptado que presentaron otra acción de tutela por los mismos hechos y pretensiones, la cual ya fue fallada, las accionantes incurrieron en una conducta temeraria.

Para finalizar, afirmó que el Municipio de Carepa no es la entidad competente para dar solución a su pretensión relativa al reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa, pues ello corresponde a la UARIV.

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, mediante sentencia del 3 de febrero de 2020, resolvió: (i) negar por temeridad el amparo solicitado; (ii) instar a las accionantes para que, en lo sucesivo, se abstengan de instaurar acciones de tutela por los mismos hechos y pretensiones; y (iii) desvincular del trámite de tutela “al Presidente de la República de Colombia, Vicepresidente de la República de Colombia, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Ministerio de Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), Ministerio de Agricultura, Congreso de la República de Colombia, Gobernación de Antioquia, Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, Municipio de Carepa, Personería de Carepa, Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación”⁹. Ello, con base en los siguientes razonamientos.

Consideró que se logró comprobar que las accionantes presentaron otra acción de tutela por los mismos hechos y pretensiones, la cual fue fallada por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia del 22 de octubre de 2019, a través de la cual se les negó el amparo solicitado por considerar que las entidades accionadas no vulneraron sus derechos fundamentales. También se puso en evidencia que las tutelantes no impugnaron dicha decisión, pese a su clara inconformidad con el fallo. Así, al no haber recurrido la sentencia, perdieron la oportunidad procesal para obtener una nueva decisión en segunda instancia y, por ende, la decisión tomada por dicho juez hizo tránsito a cosa juzgada. Por ello, concluyó que las accionantes, al no exponer una justificación válida para presentar una segunda tutela igual a la anterior, actuaron temerariamente, haciendo un uso inadecuado de la acción de tutela.

Adicionalmente, indicó que las accionantes no han realizado todas las gestiones ante la vía administrativa para solucionar su situación, así como tampoco se han postulado a los beneficios requeridos.

1. Impugnación

Las accionantes impugnaron la sentencia de primera instancia, afirmando que, contrario a lo sostenido en dicho fallo, sí existieron omisiones por parte de la administración, que perduran en el tiempo, las cuales no fueron examinadas por el a quo, así como tampoco se tuvieron en cuenta las circunstancias en las que viven como consecuencia del hecho victimizante del que fueron víctimas.

1. Segunda Instancia

La Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, mediante sentencia del 24 de febrero de 2020, confirmó parcialmente el ordinal primero del fallo del a quo, mediante el cual declaró improcedente la acción de tutela, revocó el numeral segundo, e instó a María Noé Bolívar para acercarse a la Personería Municipal de Carepa - Antioquia, a fin de que dicha entidad le preste orientación en las solicitudes y trámites administrativos y judiciales que deben agotar para la inclusión en el RUV y en el subsidio de vivienda como población desplazada.

Puntualmente, afirmó que “no resulta cierto, como lo consideró el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartado, que en este asunto concurra la temeridad de las accionantes, puesto que de los escritos de tutela y de impugnación se desprende sin lugar a dudas que su obrar no se encuentra direccionado por la mala fe. En

sentido contrario, realmente actúan bajo la convicción de que su caso no ha sido sometido a un juicio justo dadas las condiciones materiales que ostentan, pues sin mayor esfuerzo se deduce que se trata de personas con poca o ninguna instrucción jurídica, que han acudido de forma casi que caótica a distintas instituciones del Estado colombiano en la búsqueda de la solución para los problemas de inclusión en el RUV y de vivienda en deficientes condiciones que las aquejan. (...) En lo que asiste razón al juzgado especializado es que las accionantes debieron impugnar el fallo proferido por el Juez administrativo, no obstante esta única circunstancia no deriva inexorablemente en una temeridad de las accionantes, pues como se vio, ellas presentaron la segunda tutela de buena fe, al no ocultar haber interpuesto la primera, y sus condiciones personales señalan que se trata de personas con desconocimiento sobre la institución de la cosa juzgada”¹⁰.

1. Pruebas que obran en el expediente

1. Información allegada por la parte accionante:

* Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Noé Bolívar¹¹.

* Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar¹².

* Petición presentada el 2 de noviembre de 2018 ante la Gobernación de Antioquia, la UARIV, la Alcaldía de Carepa y la Personería de Carepa – Antioquia.

* Prueba fotográfica de las condiciones en las que viven¹³.

* Respuestas dadas a las peticiones presentadas por las accionantes, por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Secretario de Gobierno y Participación Ciudadana del Departamento de Antioquia – Municipio de Carepa, Presidencia de la República.

1. Información allegada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (entidad accionada):

* Copia respuesta a petición presentada por la accionante con número de radicado E-2019-0007-16687814.

* Copia respuesta a petición presentada por la accionante con número de radicado E-2018-0007-07816315.

1. Actuaciones adelantadas en Sede de Revisión

1. Solicitud de revisión de tutela

El día 6 de marzo de 2020 la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió un escrito ciudadano presentado por las accionantes, mediante el cual solicitaron a varias entidades, dentro de las cuales mencionaron a la Corte Constitucional, que se revocaran las sentencias de instancia y se ordenara la investigación disciplinaria de los jueces que fallaron su caso. Ello, toda vez que, aquellas autoridades judiciales le han instado para que acuda ante la Defensoría del Pueblo y la Personería, para que le guíen en el proceso de solicitud de los beneficios económicos requeridos; no obstante, afirmaron que precisamente son esos funcionarios públicos quienes, en su opinión, les han vulnerado sus derechos fundamentales por no entregarles una vivienda digna.

1. Auto de pruebas

Mediante Auto del 25 de noviembre de 2020, la Magistrada sustanciadora ordenó a la UARIV que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del

auto: (i) remitiera copia de la declaración rendida por la señora María Noé Bolívar, y, en caso de haberse rendido también, copia de la declaración presentada por la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar; (ii) remitiera copia del Registro Único de Víctimas o del Registro Único de Población Desplazada de las accionantes; (iii) informara si las tutelantes cumplen con los requisitos previstos en la normatividad legal vigente para ser beneficiarias de los diferentes tipos de ayuda humanitaria a que tiene derecho la población desplazada y, que en caso afirmativo, remitiera a esta Sala copia de las actuaciones administrativas que ha realizado para el reconocimiento y entrega efectiva de la misma, haciendo énfasis, en si se efectuó el correspondiente proceso de caracterización; (iv) informara si ya se realizó un estudio de vulnerabilidad a las accionantes y la determinación de las renovaciones automáticas de las ayudas humanitarias, por tratarse de personas en especial estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, y, en caso afirmativo, enviara copia de los resultados; e, (v) informara si las entregas de ayuda humanitaria fueron suspendidas para las accionantes, así como también las razones para tal determinación.

Por otro lado, también se ordenó a la señora María Noé Bolívar que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del Auto informara a la Sala: “(i) si tiene personas a cargo, indicando quiénes, cuántos y sus respectivas edades; (ii) quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde derivan sus ingresos económicos, y si practican alguna profesión, arte u oficio; y, (iii) si algún miembro del núcleo familiar padece de alguna condición de salud delicada o estado de discapacidad, y, en caso afirmativo, indicar de qué se trata”.

Finalmente, se ordenó poner las pruebas recibidas a disposición de las partes o de los terceros con interés, para que, de considerarlo necesario, se pronunciaran sobre las mismas.

1. Auto de suspensión de términos

Como se indicó en el auto de pruebas, la Magistrada sustanciadora consideró que en el presente caso era necesario decretar pruebas con el objeto de contar con mayores elementos de juicio. No obstante, las partes no allegaron la información solicitada dentro del término establecido en el referido auto. Por consiguiente, al ser dichas pruebas imprescindibles para decidir el caso, mediante Auto del 19 de enero de 2021 se ordenó: (i) requerir a la UARIV y a la señora María Noé Bolívar, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, para que allegaran la información solicitada en el Auto del 25 de noviembre de 2020; (ii) poner a disposición de las entidades demandadas las pruebas recibidas, por el término de tres días hábiles; y, (iii) suspender los términos del proceso por un mes.

1. Respuestas recibidas

1. Accionantes

Las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar presentaron un escrito dando respuesta a las preguntas realizadas a través del auto de pruebas, en el que manifestaron lo siguiente:

(i) El núcleo familiar está conformado por las dos accionantes (madre e hija) y los cuatro hijos de la señora Rodríguez Bolívar, esto es, Luisa Bolívar Loaiza (de 18 años de edad), Gerardo Andrés Rodríguez Bolívar (de 17 años de edad), Donis Yandel Lambraño Rodríguez (de 13 años de edad) y Gisella Michel Lambraño Rodríguez (de 11 años de edad)¹⁶.

(ii) A la señora María Noé Bolívar le pagaron la indemnización administrativa el día 7 de diciembre de 2019 correspondiente a 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes,

recursos que fueron utilizados para comprar madera, con la cual se pretendió “mejorar” la casa en la que actualmente viven, y unas gallinas, de las cuales se alimentan diariamente con sus huevos.

(iii) Respecto de la situación de la casa, manifestaron que le tuvieron que cambiar el piso a uno de cemento para no dormir sobre una superficie húmeda; no obstante, la casa sigue inundándose porque la madera de las paredes se moja y se pudre, lo que hace necesario el tener que cambiarlas constantemente.

(iv) La señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar trabaja lavando ropa y, algunos días, puntualmente cuando “hay demanda de retal de banano”, trabaja en las fincas bananeras, y con todo ello trata de reunir los recursos necesarios para el sustento de su familia.

(v) Los hijos Luisa Bolívar Loaiza y Gerardo Andrés Rodríguez Bolívar estudian en el Colegio Zungo Embarcadero y Donis Yandel Lambraño Rodríguez y Gisella Michel Lambraño Rodríguez asisten al “Colegio Rural Vereda Naranjales del Municipio de Carepa - Antioquia”¹⁷.

(vi) La señora María Noé Bolívar es una mujer de 75 años de edad, quien se encuentra en un estado de salud delicado; sin embargo, no se especificó de cuál enfermedad padece concretamente la señora.

Como pruebas allegaron copia de las cédulas de ciudadanía de las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y de las tarjetas de identidad y certificados de registro civil de nacimiento de Luisa Bolívar Loaiza, Gerardo Andrés Rodríguez Bolívar, Donis Yandel Lambraño Rodríguez y Gisella Michel Lambraño Rodríguez¹⁸.

1. Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas

La señora Mónica Rodríguez Benavides, en calidad de Directora Jurídica de Restitución de la Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas, se pronunció con el objetivo de solicitar que la entidad fuera desvinculada del presente asunto por carecer de legitimación en la causa por pasiva. Aseveró que “la Unidad de Restitución de Tierras no tiene injerencia en la presente acción de tutela, como quiera de los hechos relatados en la providencia del 25 de noviembre de 2020 precitada, no hace alusión a su órbita de competencia, sino en cambio relaciona otras entidades públicas. De igual manera, desde ya se anuncia que revisado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas por la cédula de las accionantes, no se encuentra que exista reclamaciones de restitución de tierras a su favor, razones por las que se predica la falta de legitimación por pasiva en la presente controversia constitucional”¹⁹.

1. Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

Vladimir Martín Ramos, en calidad de Representante Judicial de la UARIV, presentó un escrito dando respuesta al Auto a través del cual se solicitaron varias pruebas.

Al respecto, procedió a indicar que la señora María Noé Bolívar se encuentra efectivamente incluida en el RUV desde el 9 de febrero de 2013, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido en el Municipio de Carepa, Departamento de Antioquia, el 7 de enero de 1998 y que se trata de una mujer “mayor quien presenta condición de discapacidad que le impide a través de sus propios medios adquirir fuentes de generación de ingresos que le permita cubrir los componentes de la subsistencia mínima; entendidos estos como la alimentación básica y el alojamiento temporal”²⁰.

Agregó que, luego de una solicitud de atención humanitaria presentada por la señora María Noé Bolívar, supuestamente como integrante única del hogar, se llevó a cabo el procedimiento de identificación de carencias, el cual arrojó como resultado una carencia extrema en los componentes de alojamiento temporal y alimentación básica; razón por la cual, le fue concedida por un término de un año la entrega de tres giros por el monto de doscientos cincuenta y cinco mil pesos (\$255.000) cada uno. Esta decisión fue protocolizada mediante la Resolución No. 0600120160290847 de 2016, notificada mediante aviso desfijado el 30 de septiembre de 2016 en la ciudad de Medellín – Antioquia.

Luego de ello, se volvió a realizar un nuevo procedimiento de identificación de carencias, a solicitud de la señora María Noé Bolívar, en el cual se le realizó una entrevista única y obtuvo como resultado carencia extrema en los mismos componentes. Por consiguiente, se autorizó nuevamente la entrega de tres giros, esta vez por un monto de doscientos cuarenta y seis mil pesos (\$246.000) cada uno; lo cual fue ordenado mediante la Resolución No. 0600120171370410 de 2017, notificada el 18 de septiembre de 2017.

Posteriormente, por tercera vez la señora María Noé Bolívar pidió la realización de un nuevo procedimiento técnico para que fuera determinada su carencia en los componentes de subsistencia mínima. En esta ocasión el resultado que se obtuvo fue el de “no carencia con motivo de transcurso de ‘diez años’ entre el desplazamiento forzado y la última medición. El resultado de este procedimiento fue protocolizado mediante resolución 0600120192132257 de 2019, notificada personalmente el día 18 de abril de 2019. || Es de mencionar que en esta última medición el hogar se encontró también conformado por la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar (...), se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV desde el 18 de agosto de 2020 por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido en el Municipio de Carepa, Departamento de Antioquia el 11 de agosto de 1996”²¹.

Por último, se afirmó que luego del último proceso de identificación de carencias realizado, se estableció que el hogar se encontraba compuesto no sólo por las accionantes sino también por los hijos de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y que, por ende, se consideró pertinente llevar a cabo un nuevo estudio de carencias durante el año 2020, “que permitiera verificar el grado de vulnerabilidad en los componentes de la subsistencia mínima de este hogar, del cual se informará a su honorable despacho respectivos avances”²².

1. Contestación a la tutela allegada en sede de revisión por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El señor Jairo Yobany Pérez Ceballos, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, procedió a contestar la acción de tutela mediante Oficio del 19 de enero de 2021. Al respecto, afirmó que la entidad ha dado respuesta a las peticiones presentadas por las accionantes, a través de los Oficios No. 20184010000321 del 2 de enero de 2018, 20184400228081 del 10 de octubre de 2018 y el 20194400027021 del 18 de febrero de 2019, “quienes han presentado intermediación de este Ministerio en el tema del subsidio de Vivienda de Interés Social Rural que otorgaba esta Cartera, el cual es importante resaltar, iba supeditado de requisitos y procedimientos los cuales debían cumplir para así garantizar todos los demás derechos de las personas que lo requieren, y así se le informó”²³.

Asimismo, indicó que, como sus peticiones estaban relacionadas con el hecho victimizante de despojo de bienes y tierras con ocasión del conflicto armado interno, se decidió enviar a la UARIV y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas copia de las solicitudes radicadas ante el Ministerio, para que fueran dichas entidades las que brindaran respuesta a sus requerimientos.

Señaló que, mediante el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, se creó el Sistema Nacional de

Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual “es [el encargado] de formular políticas, ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación de víctimas, coordinado por la (...) UARIV”²⁴. Por lo anterior, cualquier vulneración que se haya generado a los derechos fundamentales de las accionantes no fue consecuencia de alguna actuación de este Ministerio.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Cuestiones previas

1. Temeridad y cosa juzgada constitucional

Las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar interpusieron dos acciones de tutela sucesivas reclamando la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital, y ayuda humanitaria como víctimas del conflicto armado interno, los cuales estiman vulnerados por la UARIV y otras entidades públicas. Tanto los jueces de instancia como los accionados en el curso de este trámite plantearon la existencia de una acción temeraria por parte de las accionantes y de cosa

juzgada constitucional, por considerar que se presenta identidad de sujetos, objeto y causa respecto de la tutela presentada con anterioridad y la que ahora es objeto de revisión. Surge, entonces, la pregunta de si efectivamente la acción impetrada por las peticionarias se encuentra afectada por estos fenómenos y, en consecuencia, debe declararse su improcedencia.

1. Alcance de las figuras de temeridad y cosa juzgada constitucional – reiteración jurisprudencial –

En el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 se consagró que la temeridad podía predicarse en aquellos casos en los que una persona haya interpuesto dos o más acciones de tutela idénticas ante diferentes jueces, sin existir alguna justificación para solicitar dicho amparo de manera múltiple. Ello se deriva del artículo 95 de la Constitución Política, mediante el cual se dispuso el deber de todos los ciudadanos de no abusar de sus propios derechos y de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”; razón por la cual, en principio, no se permite la presentación de tutelas de manera sucesiva por los mismos hechos, las mismas partes y con pretensiones idénticas, debido a que este tipo de actuaciones podrían congestionar de manera injustificada los despachos judiciales, así como también podría impedir que “la administración de justicia respete el derecho de los demás ciudadanos a que sus conflictos de intereses se resuelva oportunamente (artículo 118 C.P.)”²⁵.

Ahora bien, es necesario entrar a aclarar qué se entiende por cosa juzgada y por temeridad.

“En relación con la cosa juzgada, de manera general se ha dicho que se trata de una institución jurídico-procesal en cuya virtud se dota de carácter inmutable, vinculante y definitivo a las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales en sus providencias definitivas, con lo cual se garantiza la finalización imperativa de los litigios y en ese sentido el

predominio del principio de seguridad jurídica”²⁶.

En este sentido, en el caso del amparo solicitado mediante la tutela, la existencia de la cosa juzgada constitucional funge como un límite legítimo, por cuanto impide que una persona acuda de forma repetida e indefinida ante los jueces de tutela en aquellos casos en los que el asunto ya ha sido resuelto; lo cual, a su turno, garantiza el respeto por el carácter subsidiario del referido mecanismo constitucional.

Así, puede entenderse que el efecto primordial de la cosa juzgada constitucional es la imposibilidad de “reabrir la litis concluida con precedencia, a través de un análisis jurídico agotado en sede judicial, para de esta forma permear de seguridad las relaciones jurídico procesales consolidadas en el marco de nuestro ordenamiento jurídico”. En efecto, “la institución bajo alusión conlleva la consecuencia jurídica de declarar improcedente las acciones de tutela que referidas a un mismo objeto, causa petendi y partes incorporan una controversia que ya ha sido objeto de resolución con anterioridad por parte de otra autoridad judicial y cuya decisión ha cobrado ejecutoria, ya sea porque, en control de constitucionalidad, se ha emitido un fallo en sede de revisión o unificación por parte de la Corte Constitucional, o porque esta última, en ejercicio de su facultad discrecional, ha decidido no seleccionarla para emitir un pronunciamiento”²⁷.

De otra parte, la temeridad “es un fenómeno jurídico que acaece cuando se promueve injustificada e irracionalmente la misma acción de tutela ante distintos operadores judiciales, ya sea de forma simultánea o sucesiva. De ahí que, desde sus inicios esta Corporación haya advertido que dicho fenómeno, además de hacer alusión a la carencia de razones para promover un recurso de amparo que ya ha sido resuelto se encuentra en trámite de resolución, comparta una vulneración de los ‘principios de buena fe, economía y eficacia procesales, porque desconoce los criterios de probidad que exige un debate honorable, dilata maliciosamente la actuación e impide alcanzar los resultados que el Estado busca con la actuación procesal’ (...)”²⁸.

A través de la jurisprudencia constitucional se ha definido que existirá temeridad cuando sobrevengan los siguientes requisitos, a saber: “(i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de amparo y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición de la nueva tutela”.

Cuando se presenten todos estos presupuestos se puede afirmar que se está ante una actuación temeraria que tiene como consecuencia la vulneración de los principios de moralización y lealtad procesal. Es precisamente por este motivo que la Corte Constitucional ha señalado que, frente a este tipo de casos, el juez deberá rechazar o decidir desfavorablemente las pretensiones del o los accionantes y, adicionalmente, promover las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico, como las contenidas en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 o en los artículos 80 y 81 de la Ley 1564 de 2012.

“En todo caso, comoquiera que la temeridad es el resultado de un ejercicio abusivo del derecho, tendiente a satisfacer intereses individuales en desmedro de la lealtad procesal y de los derechos de los demás ciudadanos, resulta lógico asumir que la misma se configure únicamente si la persona interesada ha obrado injustificadamente y de mala fe. Para ello, el juez constitucional deberá evaluar de manera cuidadosa en cada caso las motivaciones de la nueva tutela, teniendo siempre presente que el acceso a la justicia es un derecho fundamental, que cualquier restricción en su ejercicio debe ser limitado, y que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas (artículo 83 CP), por lo que resulta imperativo demostrar que se actuó real y efectivamente de forma contraria al ordenamiento jurídico”²⁹. (Subrayado fuera del texto)

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha contemplado ciertos escenarios en los que se podría considerar justificada la presentación de múltiples acciones de tutela, como lo son:

“(i) la condición del actor que lo coloca en estado de ignorancia o indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho y no por mala fe; (ii) en el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; (iii) en la consideración de eventos nuevos que aparecieron con posterioridad a la interposición de la acción o que se omitieron en el trámite de la misma, o (iv) cualquier otra situación que no se haya tomado como base para decidir la(s) tutela(s) anterior(es) que implique la necesidad de proteger los derechos fundamentales del demandante

Con base en lo dicho y a manera de síntesis, la interposición injustificada de una misma acción de amparo ante distintas autoridades judiciales, ya sea de forma sucesiva o simultánea, puede dar lugar a la declaración de: cosa juzgada constitucional, cuando el mecanismo estudiado comparte identidad de hechos, objeto y pretensiones, pero además ha sido resuelto a través de un fallo de tutela que ha cobrado ejecutoria, ya sea en sede de revisión por parte de la Corte Constitucional, o en sede de instancia cuando el Alto Tribunal ha decidido su no selección para emitir un pronunciamiento; o temeridad, cuando además de compartir la triple identidad de la que se ha venido hablando, se encuentra plenamente acreditado que el accionante ha actuado de forma dolosa o de mala fe, vulnerando valores superiores como la lealtad, economía y eficacia procesales”³⁰. (Subrayado fuera del texto)

1. Inexistencia de temeridad en el caso concreto

En el caso sub examine, las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar interpusieron una primera solicitud de amparo. Esta fue admitida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín y resuelta mediante sentencia del 22 de octubre de 2019, mediante la cual se decidió negar el amparo solicitado por no haberse presuntamente evidenciado ninguna situación de vulneración de sus derechos fundamentales por parte de las entidades accionadas. Este proceso fue radicado el 30 de enero de 2020 en la Secretaría General de la Corte Constitucional. Sin embargo, no fue seleccionado para revisión por parte

de la Corte Constitucional, tal y como fue informado en el auto de sala de selección del 28 de febrero de 2020, notificado el 13 de marzo de 2020.

Mientras tanto, se inició también el trámite de tutela que ahora es objeto de estudio. El asunto fue admitido a través de auto del 27 de enero de 2020 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartado - Antioquia, autoridad judicial quien, mediante fallo del 3 de febrero de 2020, negó el amparo solicitado por incurrir en una presunta temeridad. En segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, confirmó parcialmente el ordinal primero del fallo del a quo, mediante el cual “negó por improcedente” la acción de tutela, revocó el numeral segundo, e instó a María Noé Bolívar para acercarse a la Personería Municipal de Carepa - Antioquia, a fin de que dicha entidad le preste orientación en las solicitudes y trámites administrativos y judiciales que deben agotar para la inclusión en el RUV y en el subsidio de vivienda como población desplazada. Ello, por cuanto afirmó que en el presente caso no se denotaba una actuación de mala fe por parte de las accionantes, sino más bien un posible desconocimiento de las referidas figuras y, por ende, no existía temeridad, pero sí cosa juzgada.

En concepto de esta Sala, el juez de segunda instancia acertó al no decretar la temeridad en el trámite de la referencia. Lo anterior, toda vez que, pese a que entre las dos acciones de tutela se presenta una triple identidad, por tener los mismos hechos, sujetos y versar sobre las mismas pretensiones, se puede inferir que este caso concreto encuadra en uno de los escenarios previstos por esta Corporación, en los que se podría entender justificada la presentación de dos o más acciones de tutela idénticas. Ello, habida consideración que las dos accionantes se encuentran en una condición tal que podría haber un total desconocimiento de las figuras mencionadas, así como también se encuentran en una indiscutible situación de indefensión, por tratarse de un hogar conformado por una madre cabeza de hogar, menores de edad y una mujer de la tercera edad, víctimas del conflicto armado interno por desplazamiento forzado, quienes estiman vulnerados sus derechos fundamentales a la entrega de ayuda humanitaria, una vivienda digna, un mínimo vital, entre

otros, y, en consecuencia, se logra deducir que presentaron dos tutelas con identidad de sujeto, causa y objeto por la presunta necesidad extrema de defender sus derechos.

Inclusive, las mismas accionantes declararon de manera honesta en su segunda tutela el hecho de haber presentado con anterioridad la misma acción, con el objetivo de señalar que, en su opinión, el juez que falló la primera tutela había vulnerado sus derechos fundamentales y que, por este motivo, entendían justificada la interposición de la misma nuevamente. Esto, de manera contundente, evidencia la carencia de mala fe por parte de las tutelantes.

1. Cosa juzgada en el caso concreto

Al respecto debe reiterarse que “[c]uando el juez de instancia resuelve un asunto concreto y posteriormente la Corte decide sobre su selección, el fallo judicial se torna definitivo, inmutable y vinculante, presentándose la cosa juzgada constitucional en materia de tutela. Esta institución jurídica, encuentra su fundamento en el artículo 243 de la Carta, al establecer que los fallos que dicta la Corte en ejercicio de control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y de ahí que este vedado al juez volver a decidir sobre lo que se encuentra materialmente resuelto”³¹.

De hecho, la cosa juzgada se configura en el control concreto cuando “se interpone una acción de tutela sobre una causa decidida previamente en otro proceso de la misma naturaleza sin que existan razones suficientes que justifiquen la nueva solicitud”³².

Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, la jurisprudencia constitucional ha definido que existe duplicidad de acciones de tutela cuando hay:

“(i) Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

(ii) Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.

(iii) Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada”. (Subrayado fuera del texto)

De manera que cuando no concurren estos elementos, el juez se encuentra ante acciones de tutela diferentes y nada le impide pronunciarse sobre el caso puesto a su consideración. En caso contrario, debe declarar la improcedencia del estudio de la solicitud”³³. (Subrayado fuera del texto)

EXPEDIENTES

T-7.884.651 – 2da. Tutela

SUJETOS

Accionantes: María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar

Accionados: UARIV y otros

Mismas partes.

HECHOS

Las accionantes son víctimas de desplazamiento forzado desde 1996. Su hogar se encuentra conformado por 6 personas, las dos accionantes y los hijos menores de edad de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, nietos de María Noé Bolívar. La señora María Noé Bolívar tiene 75 años de edad, padece de problemas de salud, se encuentra calificada en el nivel 1 del Sisbén, está inscrita en el RUV y ya le fue reconocida y pagada la indemnización administrativa. La señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y sus hijos no se encuentran incluidos en el RUV. Viven todos en una casa que construyeron, la cual tiene paredes de madera, no cuenta con los servicios públicos de alcantarillado, acueducto y energía, y se inunda con las lluvias. Han presentado varias peticiones y quejas ante varias entidades públicas, tales como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entre otras, con el objetivo de acceder a las diferentes medidas de reparación o restablecimiento existentes para la población desplazada, de las cuales tiene necesidad por las condiciones en las que viven, tales como la entrega de ayuda humanitaria y la inclusión a programas sociales como el subsidio de vivienda de interés social y familias en acción. No obstante, no han podido solucionar su situación. Adicionalmente, la UARIV tomó la decisión de suspender definitivamente la entrega de ayuda humanitaria.

Mismos hechos.

PRETENSIONES Y VALORACIÓN

Pretensión I: Ordenar a la UARIV incluir a la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y a sus hijos (hija y nietos de la señora María Noé Bolívar) en el RUV, por el hecho victimizante de

desplazamiento forzado, para hacerlos beneficiarios de los programas de atención para la población desplazada.

Valoración I: Al respecto, el juez de instancia hizo un recuento de las normas claves sobre la inscripción al RUV e indicó que la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar podía presentar su declaración ante las entidades competentes para ser incluida en dicho registro. Por ello, no advirtió ningún tipo de vulneración de sus derechos fundamentales por las entidades accionadas.

Misma pretensión.

Primera y segunda instancia: No hubo una valoración del fondo del asunto.

Pretensión II: Ordenar la inclusión inmediata de la señora María Noé Bolívar a los programas de vivienda de interés social y familias en acción, así como también la entrega de los incentivos en salud y educación.

Valoración II: Sobre este punto, el juez de instancia sólo se circunscribió a evaluar si existió o no una vulneración al derecho fundamental de petición, afirmando que no se había evidenciado ninguna conducta vulneratoria por parte de las entidades accionadas, por cuanto todas respondieron sus peticiones de fondo, de manera clara y oportuna. Sin embargo, no se hicieron apreciaciones respecto de: (i) el cumplimiento de los criterios claves que deben ser respetados por las entidades públicas accionadas frente a peticiones presentadas por la población desplazada, en aras de evitar la afectación de sus derechos fundamentales al ser sujetos de especial protección constitucional; y, (ii) el debido proceso que debe garantizar las entidades competentes, como las accionadas, para que las accionantes puedan ser postuladas e incluidas en los programas de vivienda de interés social y familias en acción, si a ello hubiere lugar.

Misma pretensión.

Primera y segunda instancia: No hubo una valoración del fondo del asunto.

Pretensión III: Ordenar el pago de la ayuda humanitaria.

Valoración III: No hubo ningún pronunciamiento en relación con esta petición. Únicamente se

hizo referencia a la Resolución No. 04102019-62512 del 24 de octubre de 2019 para aclarar que fue a través de este acto administrativo que se les suspendió de manera definitiva la entrega de ayuda humanitaria, sin entrar a evaluar el contenido de la misma y su motivación y, así, poder establecer si generaba o no una afectación de las garantías constitucionales de las accionantes víctimas del conflicto armado interno, puntualmente, de desplazamiento forzado.

Misma pretensión.

Primera y segunda instancia: No hubo una valoración del fondo del asunto.

DECISIÓN JUDICIAL

Se negó el amparo solicitado, por considerarse que no se vulneró el derecho de petición de las accionantes.

Primera instancia: Se negó el amparo solicitado por considerarse que existió una actuación temeraria por parte de las accionantes.

Segunda instancia: Confirmó parcialmente el fallo del a quo, pues se afirmó que en este caso no hubo temeridad pero que sí existía cosa juzgada.

COSA JUZGADA

Los temas que materialmente ya se encuentran resueltos por ser estudiados o valorados en sede de instancia son los relacionados con: (i) la inclusión de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y sus hijos al RUV; y, (ii) el cumplimiento de los requisitos generales al momento de responder una petición.

Tanto en primera como en segunda instancia no fueron valorados los asuntos sobre los que no se pronunció el juez que estudió la primera tutela presentada por las accionantes.

De lo anterior puede evidenciarse que el análisis de fondo y el problema jurídico de la primera tutela resuelto en sede de instancia no giró en torno a un debate sobre: (i) el cumplimiento de los criterios especiales exigidos a todas las entidades públicas al responder

una petición proveniente de la población desplazada y, más aún, cuando aquellos versan sobre la entrega de ayuda humanitaria o el acceso a programas sociales; y, (ii) la legalidad del contenido y la motivación del acto administrativo mediante el cual la UARIV suspendió definitivamente la entrega de ayuda humanitaria.

A contrario sensu, el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Medellín sólo se pronunció sobre la posible vulneración del derecho fundamental de petición, estudiando el contenido general de este derecho, sin entrar a valorar las características especiales que aquel adopta cuando se trata de la población desplazada, y sin tener en cuenta que, como se puede observar en el cuadro, ninguna de las pretensiones iba encaminada a que se protegiera este derecho, puesto que, con la presentación de la tutela, las accionantes no tenían como objetivo lograr que el juez ordenara responder de fondo alguna petición presentada por ellas, sino que directamente se ordenara incluir a una de ellas y sus hijos al RUV, hacerlas beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social y del programa de familias en acción y dejar sin efectos la resolución mediante la cual les suspendieron definitivamente la entrega de ayuda humanitaria.

En este sentido, puede afirmarse de manera categórica que existen ciertos problemas jurídicos que no han sido resueltos ni por el juez que estudió la primera tutela instaurada por las accionantes, ni por los jueces de primera y segunda instancia que analizaron la segunda.

Por consiguiente, puede sostenerse que en este caso hay asuntos que materialmente no han transitado a cosa juzgada constitucional, sino que, por el contrario, no han sido objeto de valoración por los jueces de tutela y que, de no fallar al respecto, podría perdurar la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes; circunstancia que no puede permitir esta Corporación, mucho menos teniendo en cuenta que se trata de los derechos de sujetos de especial protección constitucional (desplazados, menores de edad y adultos de la tercera edad), quienes afirman encontrarse en una grave situación de vulnerabilidad.

De hecho, la Corte Constitucional ha sostenido que “no puede olvidarse que el juez constitucional debe ser sensible a las condiciones especiales de vulnerabilidad, exclusión, marginalidad y precariedad en las que se encuentran aquellas personas en situación de desplazamiento a causa de la violencia. Se trata de una población especialmente protegida que permanece en una situación dramática y de continua vulneración de sus derechos fundamentales por haber soportado cargas excepcionales. De ahí que su protección deba ser urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. Frente a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno, esta Corporación ha determinado, inclusive, que sus requerimientos deben evaluarse e interpretarse tomando en cuenta el principio de favorabilidad, el principio de buena fe así como el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado social de derecho”³⁴.

En definitiva, por las razones expuestas, la Sala Séptima de Revisión encuentra que no existe cosa juzgada material en la acción de tutela presentada por las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar. Por ende, planteará el caso y el problema jurídico a resolver.

1. Procedencia de la tutela

Las accionantes invocaron la protección de los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital, y ayuda humanitaria como víctimas del conflicto armado interno.

Cabe señalar que, el artículo 51 de la Constitución Política dispuso que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha definido el

derecho de vivienda digna como “aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna”³⁵.

En el caso sub examine, las accionantes aseveraron que los derechos fundamentales mencionados anteriormente les fueron vulnerados con la decisión tomada por la UARIV de suspender la entrega de la ayuda humanitaria y las omisiones de diferentes entidades públicas, consistentes en no incluirlas en programas de vivienda de interés social y familias en acción. Lo anterior, pese a que las accionantes tienen la calidad de víctimas del conflicto armado interno, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, la señora María Noé Bolívar es adulto mayor con quebrantos de salud, y viven en condiciones precarias, situación que las pone en una situación de vulnerabilidad.

Por consiguiente, puede concluirse que la acción de tutela se encuentra encaminada a lograr la protección de garantías de carácter fundamental, lo que involucra la existencia de una controversia de orden constitucional. Por ende, a esta Sala le corresponde verificar si en el presente asunto resulta procedente la acción de tutela a la luz de los requisitos establecidos en el Decreto 2591 de 1991.

1. Legitimación en la causa por activa

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.”³⁶

En el caso sub lite, las tutelantes interpusieron acción de tutela por considerar que diferentes autoridades públicas han vulnerado varios de sus derechos fundamentales, como sujetos de especial protección constitucional, al ser víctimas del conflicto armado interno. Por ese motivo, se entiende cumplido el requisito de legitimación en la causa por activa.

1. Legitimación en la causa por pasiva

La acción de tutela fue dirigida contra la UARIV, la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación de Antioquia, la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, el Congreso de la República, la Personería de Carepa – Antioquia, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

No obstante, cabe precisar que: (i) la UARIV es la única entidad encargada de manejar el reconocimiento y la entrega de las ayudas humanitarias a las víctimas del conflicto armado interno inscritas en el RUV, por tanto, es la competente para ordenar el desembolso de la misma, si a ello hubiere lugar, en el caso de las accionantes; (ii) el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA – y las cajas de compensación familiar son las entidades responsables de la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social, por ende, serían las encargadas de asignar un subsidio de vivienda a las accionantes, en caso de ser seleccionadas para dicho fin, luego de postularse para el efecto; y, (iii) el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sería la entidad competente para hacer la entrega de los incentivos de salud y educación ofrecidos dentro del programa de Más Familias en Acción, en caso de que las accionantes se hayan postulado adecuadamente al mismo.

Ahora bien, dice la ley que “La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”³⁷.

Conforme a lo expuesto por las tutelantes, la UARIV sería la presunta responsable de la vulneración de sus derechos fundamentales, al haberles suspendido la entrega de la ayuda humanitaria, en su calidad de víctimas del conflicto armado interno por desplazamiento forzado. Por tal razón, se puede concluir que esta entidad accionada se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

Por otro lado, la parte actora aseveró que las entidades accionadas presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales al no haberlas incluido al programa de Más Familias en Acción ni haberlas hecho beneficiarias de un subsidio de vivienda de interés social, pese a las múltiples peticiones que han presentado ante diferentes autoridades públicas para el efecto. Por este motivo, FONVIVIENDA, la caja de compensación familiar que aplique en este caso y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se encuentran, en principio, legitimadas en la causa por pasiva

Sin embargo, respecto de las demás entidades accionadas no se puede predicar lo mismo, por cuanto desde ya se pone en evidencia que la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Gobernación de Antioquia, la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras, el Congreso de la República, la Personería de Carepa - Antioquia, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación no tienen competencia legal para dar una solución respecto de las necesidades y pretensiones presentadas en la tutela.

1. Inmediatez

Respecto del requisito de inmediatez, la Corte Constitucional ha sostenido que, “[c]omo requisito de procedibilidad, (...) exige que su interposición se haga dentro de un plazo

razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza”³⁸.

Para el momento en que se instauró la acción de tutela presuntamente aún se mantenía una persistente vulneración de sus derechos fundamentales a la ayuda humanitaria como víctimas del conflicto armado interno, vivienda digna, mínimo vital, entre otros. De hecho, para sustentar dicha afirmación, las accionantes allegaron junto con la tutela pruebas de las condiciones mínimas y paupérrimas de habitabilidad de su vivienda, tal como puede ser corroborado desde el folio 48 hasta el 67 del cuaderno de pruebas del expediente, así como también de la condición socioeconómica de este hogar.

Sobre este punto en particular, la Corte Constitucional ha aclarado que “la acción de tutela sería procedente cuando fuere promovida transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual”³⁹.

De otra parte, es necesario destacar que una de las últimas respuestas recibidas, en relación con las múltiples peticiones que han presentado ante diferentes entidades públicas, fue aquella redactada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el día 30 de agosto de 2019; y, sólo dos meses y dos semanas después, esto es, el 14 de noviembre de 2019, fue que instauraron la acción de tutela contra las entidades públicas que dieron respuesta a todas

sus peticiones.

Por consiguiente, con fundamento en las razones esbozadas anteriormente, se entiende que el requisito de inmediatez se cumple en el presente caso.

1. Subsidiaridad

El artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que la acción de tutela es un mecanismo judicial al que puede acceder cualquier persona con el objetivo de solicitar la protección de sus derechos fundamentales ante los jueces de la República, cuando aquellos hayan sido amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública⁴⁰. De la misma manera, se ha aclarado que para considerar procedente esta acción, esta deberá interponerse: (i) cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial para resolver su asunto; o, (ii) contando con otro medio, utilice a la tutela como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Puntualmente, esta Corporación ha sostenido en diversos pronunciamientos que la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para garantizar y proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, por tener la calidad de sujetos de especial protección constitucional. Por esta razón, la Corte Constitucional ha considerado que el requisito de subsidiaridad debería estudiarse de manera flexible en este tipo de casos.

No obstante, también se ha manifestado que lo anterior no significa que “las víctimas de violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos”. Sin embargo, la Corte también ha afirmado que “en ciertos

casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional”⁴¹. Exigirle a una víctima el tener que acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, so pena de declarar improcedente el amparo solicitado por vía de tutela, sería una carga desproporcionada⁴². Ello, habida consideración que, es necesario apoyarse en un apoderado judicial para poder instaurar una acción ante dicha jurisdicción. Aquel condicionamiento, per se, genera una limitación, la cual refleja la gran diferencia en la idoneidad del recurso a utilizar, por cuanto en sede de tutela el accionante puede actuar directamente, a nombre propio, sin tener la necesidad de una asesoría legal para los efectos.

De hecho, la Corte Constitucional ha aseverado que “la rigurosidad ante el contencioso administrativo de contar con un abogado puede tornarse desproporcionada. Tratándose de víctimas del conflicto armado interno, en general, los accionantes son personas de escasos recursos económicos, que se encuentran excluidos de acceso a los servicios de educación y generalmente desconocen los procedimientos existentes para la defensa de sus derechos, por lo que resulta desproporcionado exigirles un conocimiento jurídico experto en la reclamación de éstos y el agotamiento previo de los recursos ordinarios. Es así como, el estudio del principio de subsidiariedad en estos casos deber ser menos riguroso en el caso de los sujetos de especial protección constitucional como bien se ha aplicado por ejemplo en las sentencias T-290 de 2016, T-584 de 2017, T-478 de 2017 y T-301 de 2017”.⁴³

Ahora bien, puntualmente en los asuntos relacionados con la protección y garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada, como en el presente caso y, concretamente, aquellos relacionados con la entrega de la ayuda humanitaria, la jurisprudencia constitucional⁴⁴ ha sostenido que la acción de tutela resulta ser el mecanismo procedente para reclamar el acceso a este beneficio; pues este es el medio judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos de esta población. Lo anterior, teniendo en cuenta que estas personas se enfrentan a una delicada situación de exclusión, marginalidad y violación de sus derechos fundamentales, por lo cual son sujetos de especial protección

constitucional, y, por ende, requieren de medidas urgentes para frenar dicha amenaza⁴⁵.

Han sido varios los pronunciamientos mediante los cuales esta Corporación ha afirmado que la tutela es el mecanismo procedente para el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada, a saber:

“En la sentencia T-025 de 2004⁴⁶, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, tras evidenciar la violación masiva y sistemática de los derechos de la población desplazada y la insuficiencia de la respuesta de las entidades responsables de atender y proteger a esa población, consideró que: ‘procede la acción de tutela para examinar las acciones y omisiones de las autoridades públicas respecto de la atención integral a la población desplazada para determinar si problemas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la respectiva política estatal contribuyen de manera constitucionalmente relevante a la violación de sus derechos constitucionales fundamentales’.

En la sentencia T-882 de 2005⁴⁷, al conocer el caso de una persona víctima del desplazamiento forzado que formuló acción de tutela contra Acción Social por la negativa de su inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada, expresó: ‘por el solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución’.

A través de la sentencia T-086 de 2006⁴⁸, la Sala Novena de Revisión concedió el amparo de los derechos fundamentales a una víctima del desplazamiento forzado a quien le fue negado la inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada. En relación con la procedencia de la acción de tutela para garantizar la protección constitucional de la población desplazada, expresó: ‘Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones

judiciales para cuestionar los actos administrativos, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados’.

En el mismo sentido, esta Corporación en la sentencia T-312 de 2005⁴⁹ al resolver el caso de una víctima del desplazamiento forzado que había solicitado a Acción Social de la Presidencia de la República la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria, sin obtener una respuesta, consideró que a través de este mecanismo de protección constitucional ‘se logra una atención seria y rápida, un compromiso más dinámico y solidario de los entes encargados de prestar la ayuda humanitaria requerida y así, obtener que los derechos fundamentales se respeten y concreten. En efecto, el estado de debilidad en que se encuentra ese grupo poblacional lo hace merecedor de un trato especial por parte del Estado, y en esa medida tiene derecho a recibir asistencia humanitaria en aspectos tales como alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento en condiciones dignas. En el evento en que ello no ocurra, la acción de tutela procede para hacer efectivos esos derechos’.

En suma, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela se habilita para reclamar la protección de los derechos de la población desplazada, dado que no existe en el ordenamiento jurídico una acción idónea y eficaz para tal efecto. En consecuencia, de existir una violación de sus derechos fundamentales, en punto al no acceso a los elementos que conforman la asistencia humanitaria: alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento en condiciones dignas, resultará procedente la acción de tutela para reclamar dicha protección”⁵⁰.

Con fundamento en lo expuesto, esta Sala considera que se satisface el requisito de subsidiariedad, al entender que el amparo constitucional se ha impetrado por víctimas de desplazamiento forzado, ocurrido con ocasión del conflicto armado interno, a quienes el Estado no les está dando apoyo a través de la ayuda humanitaria, pese a que presuntamente no han logrado superar aun su situación de vulnerabilidad.

1. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución del caso

Con base en los antecedentes expuestos, a la Sala Plena le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La UARIV vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital y ayuda humanitaria de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, víctima del conflicto armado interno, al no incluirla a ella y a sus hijos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado?

¿La UARIV vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital y ayuda humanitaria de la señora María Noé Bolívar al suspender de manera definitiva la entrega de ayuda humanitaria, beneficio al que considera tener derecho como víctima de desplazamiento forzado?

¿La UARIV, el Fondo Nacional de Vivienda, la caja de compensación a la que pertenece la parte actora y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna, vivienda digna, mínimo vital y ayuda humanitaria de las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar por no haberlas incluido a los programas de vivienda de interés social y familias en acción, solicitud

que realizaron mediante diversas peticiones, beneficios a los que consideran tener derecho como víctimas de desplazamiento forzado?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, a continuación, se estudiarán los siguientes temas: (i) de la inclusión en el RUV; (ii) de la población desplazada como sujetos de especial protección constitucional; (iii) del derecho fundamental de petición y protección reforzada de personas en situación de desplazamiento; (iv) del derecho a la ayuda humanitaria; (v) del alcance del derecho a la vivienda digna de la población desplazada; (vi) del programa de vivienda de interés social; (vii) del programa de familias en acción; (viii) del hecho superado; y, (ix) la resolución del caso concreto.

1. De la inclusión en el RUV – reiteración jurisprudencial –

La inscripción en el RUV⁵¹ ha sido considerada por la Corte Constitucional como la herramienta mediante la cual se garantizan los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, puesto que materializa el reconocimiento de la calidad de víctima. A su turno, permite el acceso a los mecanismos de protección y garantía de atención, asistencia y reparación integral por vía administrativa, previstos en la Ley 1448 de 2011⁵².

La Corte Constitucional ha sostenido que la inscripción en este listado: “(i) otorga la posibilidad de afiliación al Régimen Subsidiado de salud (...) en caso de carecer de capacidad de pago suficiente para acceder al Régimen Contributivo⁵³; (ii) determina el momento en el cual se adquiere el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia o de transición (según el caso) y cesa, por lo tanto, la asistencia humanitaria inmediata⁵⁴. Una vez superadas dichas carencias, permite la priorización para el acceso a las medidas de reparación y particularmente a la medida de indemnización, así como a la oferta estatal aplicable para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad; (iii) implica el envío de la información relativa a los hechos delictivos que fueron narrados como victimizantes

para que la Fiscalía General de la Nación adelante las investigaciones necesarias⁵⁵; (iv) permite el acceso a los programas de empleo contemplados para la población desplazada⁵⁶; (v) en general, posibilita el acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, las cuales dependerán de la vulneración de derechos y de las características del hecho victimizante, siempre y cuando la solicitud se presente dentro de los cuatro años siguientes a la expedición de la norma⁵⁷”⁵⁸.

Cabe precisar que la inscripción en el RUV no confiere la calidad de víctima, pues aquella se adquiere como consecuencia del hecho victimizante. A contrario sensu, la inscripción únicamente consiste en un trámite administrativo, cuya finalidad es declarar la condición de víctima para permitir el acceso a los beneficios legales y los diferentes mecanismos de protección de derechos de carácter específico, prevalente y diferencial⁵⁹.

Ahora bien, el RUV se encuentra a cargo de la UARIV y, por esta razón, es aquella entidad la competente para estudiar todas las solicitudes de inscripción al mismo y tomar la decisión consistente en otorgar o denegar el registro. Para poder decidir, la UARIV debe: (i) confirmar que la solicitud haya sido presentada mediante un formulario único por la persona que haya sufrido una vulneración de sus derechos, dentro del marco temporal descrito en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011⁶⁰, en armonía con los artículos 155 y 156 *ibídem*; y (ii) contrastar la información contenida en la solicitud de registro con la recaudada en el proceso de verificación, en un término que no supere 60 días hábiles⁶¹.

Cabe mencionar que, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, todas las víctimas que estén interesadas en ser incluidas en el RUV, “deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público”.

No obstante, este mismo artículo previó también una excepción a dichas reglas, a saber: “En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial”.

Una vez solicitada la inclusión al RUV ante el Ministerio Público y rendida la declaración, “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización”⁶².

Por último, en el artículo 157 de la referida ley, se dispuso que “[c]ontra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5)

días siguientes a la notificación de esta decisión. Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado”.

1. De la población desplazada como sujetos de especial protección constitucional – reiteración jurisprudencial –

La Corte Constitucional ha definido que ciertos sujetos merecen una especial protección constitucional, como por ejemplo los menores de edad, los adultos mayores, los grupos étnicos, las personas con discapacidad o aquellas que sufran de enfermedades catastróficas y las víctimas de desplazamiento forzado.

Puntualmente, los desplazados se han reconocido como sujetos de especial protección, por cuanto se identificó que la política pública que venía implementándose en el país no viabilizaba el efectivo restablecimiento y garantía de los derechos fundamentales de este grupo de personas. A contrario sensu, se puso en evidencia la existencia de una vulneración sistemática de los mismos. Es por ello por lo que, a través de la sentencia T-025 de 2004, esta Corporación consideró necesario declarar un estado de cosas inconstitucional, con el objetivo de “evitar que la desprotección y afectación de personas que se vieron obligadas a dejar sus lugares de origen o de residencia como consecuencia del conflicto armado interno, y que no lograron asentarse en otros sitios, fuera mayor”⁶³.

De hecho, en la referida providencia, la Corte manifestó que: “(...) debido a la masiva,

sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad (...) Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social” .

Por lo anterior es que se ha establecido la obligación del juez constitucional de estudiar de manera juiciosa y especial las demandas que sean presentadas por estas personas, cuyo objetivo principal es la obtención de las garantías de atención y auxilio por parte del Estado⁶⁴. Además, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “cuando la solicitud de amparo gira en torno a la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, el requisito de subsidiariedad exigido para la procedencia de la acción de tutela se torna más flexible, puesto que debido a su condición de vulnerabilidad, es evidente que exigirle a quien pertenece a este grupo que acuda a los mecanismos ordinarios, para lograr la defensa de sus derechos fundamentales, además de resultar más engorroso, pasaría por alto la urgencia con la cual se debe atender su pretensión”⁶⁵.

Así, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos previó que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia (...) Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Por su parte, el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispuso que:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. (...) 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha identificado que, como consecuencia del conflicto armado interno de Colombia, algunas personas han experimentado la afectación de este derecho, teniendo que abandonar sus hogares para de esta manera proteger su integridad física o, incluso, hasta sus vidas. Como bien se dijo en la sentencia T-196 de 2017: “Estas personas, se enfrentan a condiciones extremas de existencia, en la medida que tienen que fijar su residencia en otras zonas del territorio nacional, encontrando dificultades para la consecución de los recursos económicos necesarios para garantizar su subsistencia y la satisfacción de necesidades básicas habitacionales (...) Frente a ese escenario, el Estado tiene el deber de proporcionar a quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, la atención necesaria que permita a las víctimas superar dicha condición a través del retorno a sus hogares, cuando ello sea posible, o brindando condiciones de autosostenimiento que garantice la reconstrucción de sus vidas y la satisfacción de sus necesidades básicas”⁶⁷.

Por consiguiente, se creó la Ley 387 de 1997, con la finalidad de crear unas medidas que permitieran: (i) prevenir el desplazamiento forzado; y, (ii) asegurar a este grupo poblacional una atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica. Para tales efectos, la referida ley definió que una persona desplazada es aquella que “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al

Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”⁶⁸.

Posteriormente y en cumplimiento del artículo 1 de la Ley 387 de 1997⁶⁹, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2569 de 2000, en el que se reprodujo esa misma definición de desplazados.

Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que “sea cual fuere la descripción que se adopte sobre el desplazamiento interno, todas deben contener dos elementos esenciales: (i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”⁷⁰.

Adicionalmente, en vista de que existen varias definiciones del concepto de desplazamiento forzado, esta Corporación decidió examinarlas todas y concluyó que “[s]in entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de ‘desplazados internos’ han sido expresadas por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”⁷¹.

A propósito, cabe mencionar que los desplazados se encuentran incluidos dentro del concepto de “víctima” establecido en la Ley 1448 de 2011⁷². De hecho, en su capítulo tercero se regula todo lo relativo a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado.

La Corte Constitucional ha sostenido que la crisis humanitaria derivada del fenómeno de desplazamiento forzado hace necesaria una actuación positiva por parte del Estado colombiano, tendiente a adoptar las medidas adecuadas para garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados de las víctimas. Por ello, la Corte ha acudido a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos para desarrollar este deber estatal; especialmente ha hecho referencia a los siguientes:

“Principio 3º. ‘1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud’.

Principio 18. ‘1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido adecuado; y servicios médicos y de saneamiento esenciales. 3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos’ (...)”⁷³.

Asimismo, esta Corporación señaló cuáles son los deberes del Estado en relación con la protección que se debe garantizar a la población desplazada, a saber:

“(i) Incluirlos en el registro correspondiente como desplazados, solos o con su núcleo familiar.

(ii) Considerarlos sujetos de especial protección por el Estado.

(iii) Proporcionar la ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más. Esta ayuda comprende como mínimo: a) alimentos esenciales y agua potable, b) alojamiento, c) vestido adecuado, y d) servicios médicos y sanitarios esenciales.

(iv) Garantizar la vinculación al sistema general de seguridad social en salud y entregar el documento que los acredita como inscritos en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud.

(v) Garantizar el retorno en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se les pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional.

(vi) Identificar, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo pueden trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.

(vii) Garantizar a los menores de edad un cupo en un establecimiento educativo.

(viii) Reconocer todos los derechos que el ordenamiento jurídico les otorga como víctimas de un delito y asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación”⁷⁴.

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha sostenido que es el Estado el que debe garantizar el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente su residencia y permanecer en ella de manera pacífica y tranquila. Adicionalmente, se ha señalado que, de no ocurrir así, el Estado “deberá proporcionar la atención necesaria para que quienes son víctimas de este delito, logren superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a través del retorno a sus hogares, cuando esto es posible, y brindando posibilidades que les permitan alcanzar las condiciones de autosostenimiento”⁷⁵.

1. Del derecho fundamental de petición y protección reforzada de personas en situación de desplazamiento – reiteración jurisprudencial –

La jurisprudencia constitucional ha resaltado que la obligación de garantizar el derecho de petición adquiere gran relevancia cuando son presentados por víctimas de desplazamiento forzado, más aún si las solicitudes se encuentran encaminadas a acceder a la atención y reparación, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional.

A manera de ejemplo, en la sentencia T-839 de 2006, la Corte Constitucional explicó que: “La protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible, más aún de las autoridades encargadas de la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’ que ha generado dicho fenómeno, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales” ⁷⁶.

En ese mismo pronunciamiento, esta Corporación definió los criterios que deben respetar y seguir todas las entidades competentes para resolver este tipo de peticiones elevadas por la población desplazada, a saber: “i) incorporar la solicitud en la lista de desplazados peticionarios; ii) informarle a la víctima de desplazamiento forzado dentro del término de

quince (15) días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; iii) informarle dentro del mismo término si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; iv) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, tendrá que adelantar los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; v) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, procederá a informar cuándo se hará realidad el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que sea efectivamente recibido. Indicando, de igual forma, que la autoridad encargada no se encuentra en la posibilidad de exigir una orden procedente de un fallo de tutela para garantizar los derechos de estos sujetos y abstenerse de cumplir sus deberes”⁷⁷.

Así, la Corte ha considerado que la adecuada atención a las peticiones presentadas por los desplazados hace parte de “aquel mínimo de protección que debe recibir quien pertenece a esta población. En esa medida, las autoridades encargadas de atender este tipo de peticiones deben tener en cuenta que el manejo de dicha información, lo que incluye su registro y control, resulta de suma importancia, en pro de una respuesta y comunicación efectiva con el peticionario, en estos casos, sujeto de especial protección constitucional”⁷⁸. Por dicho motivo, al peticionario se le debe garantizar una respuesta de fondo, que sea sustentada por un estudio juicioso y apropiado de lo que se haya solicitado.

Por otra parte, la Corte Constitucional también ha sostenido que, al tener el derecho de petición de la población desplazada una protección reforzada, las autoridades se ven obligadas a tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite, respuesta y comunicación efectiva y, por ello, resulta vital el manejo de la información, su registro y control⁷⁹.

1. Del derecho a la ayuda humanitaria – reiteración jurisprudencial –

Debe resaltarse que las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares para salvaguardar su integridad física y sus vidas, como consecuencia del conflicto armado interno, se han visto también forzadas a renunciar a las actividades económicas con las cuales garantizaban su subsistencia; razón por la cual, les toca enfrentar serias dificultades en el nuevo lugar de residencia para hallar una fuente de ingresos que les permita cubrir sus necesidades básicas⁸⁰

Por ello, y como se anticipó en un acápite anterior, existe un deber estatal de proporcionar ayuda humanitaria a quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado. De ahí que a las autoridades competentes les corresponda proveer a esta población las condiciones mínimas necesarias para garantizar la satisfacción de componentes tales como la alimentación, vivienda digna, vestimenta y servicios médicos y sanitarios esenciales. Es por ello que la ayuda humanitaria ha sido definida como un “conjunto de actividades a cargo del Estado dirigidas a proporcionar socorro a las personas desprotegidas en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflicto armado interno”; gestiones que deben ser adelantadas desde el mismo momento en el que se ha originado el desplazamiento, así como también durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno⁸¹.

Puntualmente, la ayuda humanitaria fue regulada mediante el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, mediante el cual se dispuso que: “Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma”.

En la referida ley también se estableció que la asistencia humanitaria estaría compuesta por tres etapas, las cuales fueron consolidadas por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-626 de 2016⁸², en los siguientes términos:

“(i) Ayuda humanitaria inmediata: al respecto el artículo 63 la define como aquella que se otorga a las personas que manifiestan haber sido víctimas del desplazamiento forzado y en ese escenario, requieren acceder a una solución habitacional temporal y asistencia alimentaria. La obligación de entrega de este beneficio se encuentra en cabeza del ente territorial del nivel municipal que debe garantizarlo desde el momento que se presenta la declaración del hecho victimizante y hasta que tenga lugar la inclusión en el Registro Único de Víctimas.

(ii) Ayuda humanitaria de emergencia: de acuerdo con lo establecido en el artículo 64, su entrega procede después de que se hubiere efectuado la inscripción en el registro único de víctimas RUV, siempre que el desplazamiento haya ocurrido dentro del año previo a la declaración. El reconocimiento de este beneficio se encuentra a cargo de la UARIV y el acceso a este beneficio se habilita cuando se supera la etapa inicial de urgencia y la víctima haya ingresado al sistema integral de atención y reparación. Esta asistencia se encuentra conformada por auxilios en materia de alimentación, artículos de aseo, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. Dependiendo del nivel de vulnerabilidad que se determine luego de la caracterización de la situación particular que afronta cada núcleo familiar, variarán los montos y cantidades de la ayuda.

En relación con la ayuda humanitaria de emergencia, resulta importante señalar que el parágrafo del artículo 15 la Ley 387 de 1997 establecía que la misma se entregaría por tres meses, prorrogables por tres más. Con respecto a este término, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-278 de 2007 declaró su inexecutable. Consideró, que si bien este plazo no era manifiestamente irrazonable, resultaba notoriamente insuficiente para que pudiesen superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población

desplazada en la medida que su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal.

En este pronunciamiento, la Corte Constitucional resaltó que existen dos tipos de personas desplazadas que debido a sus condiciones particulares son titulares del derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un periodo mayor al fijado en la ley. Ese grupo especial, está compuesto por quienes estén en situación de urgencia extraordinaria y por quienes no estén en condiciones de asumir su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad, quienes por sus condiciones físicas o de salud no están en condiciones de generar ingresos.

En concreto, dicho pronunciamiento expresó lo siguiente: ‘En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado -es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello-. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de auto sostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda’.

(iii) Ayuda humanitaria de transición: se encuentra establecida en el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 y en los artículos 112 a 116 del Decreto 4800 de 2011. En general, es aquella que se entrega a las personas desplazadas incluidas en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración respectiva, cuando no se hubiere podido restablecer las condiciones de subsistencia, pero cuya valoración no sea de tal gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia.

En esta fase, se brinda la posibilidad a la población desplazada de encontrar soluciones más duraderas de cara a la superación de la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado. Esta asistencia se encuentra conformada por los componentes de alimentación y alojamiento los cuales se encuentran a cargo de la UARIV y dado su carácter temporal, la misma constituye un soporte mientras las víctimas encuentran condiciones de autosostenimiento a través de distintos mecanismos establecidos por el legislador para tal efecto, tales como el acceso a los programas sociales del Estado o a los programas de retorno o reubicación o por sus propios medios”⁸³.

Ahora bien, con el objetivo de poder identificar las personas que pueden ser beneficiarias de los componentes de ayuda humanitaria, el ordenamiento jurídico colombiano creó un procedimiento, cuya finalidad es identificar las carencias de la población desplazada. Concretamente, mediante el Decreto 1084 de 2015 se estableció lo siguiente:

“Artículo 2.2.6.5.4.1. Definición de carencias en la atención humanitaria. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, definirá mediante resolución, las condiciones constitutivas de carencias graves y leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación.

Artículo 2.2.6.5.4.2. Unidad de análisis. Para los efectos de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, se entenderá por hogar la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV por desplazamiento forzado, y donde todas ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.

La conformación actual de los hogares se establecerá con base en la información que estos suministren en desarrollo de las diferentes intervenciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el marco del Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV o de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes.

Parágrafo 1. Para aquellas personas cuyo desplazamiento forzado haya ocurrido en un término inferior o igual a un año, a partir de la fecha de solicitud, la conformación del hogar será definida de acuerdo con la información consignada en el Registro Único de Víctimas – RUV a partir de la declaración del hecho victimizante.

Artículo 2.2.6.5.4.3. Identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. La identificación de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación se basará en un análisis integral de la situación real de los hogares, a partir de la valoración de todas y cada una de las personas que lo integran, y tomando en consideración las condiciones particulares de los miembros pertenecientes a grupos de especial protección constitucional tales como: persona mayor, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, grupos étnicos, y personas puestas en circunstancias de debilidad manifiesta asociadas a la jefatura del hogar.

Esta identificación de carencias se basará en la información contenida en los sistemas de información y registros administrativos de las diferentes entidades del orden nacional y territorial, así como en la suministrada directamente por los hogares a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el marco de las intervenciones que componen el Modelo de Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV, o mediante cualquier otra estrategia, mecanismo o herramienta que esta entidad considere válida para tal fin.

El análisis de la información proveniente de estas fuentes servirá para determinar la gravedad y urgencia de la situación particular de cada hogar a que hacen referencia los artículos 62 párrafo y 65 de la Ley 1448 de 2011.

Artículo 2.2.6.5.4.4. Objetivos del proceso de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. Atendiendo las variables establecidas en el artículo 2.2.6.5.3.4 del presente Decreto, la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá los siguientes objetivos:

1. Identificar en el hogar, fuentes o capacidades de generación de ingresos que permitan, como mínimo, cubrir los componentes de alojamiento temporal y alimentación.
2. Establecer si los miembros del hogar presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación.
3. Clasificar las carencias en alojamiento temporal y/o alimentación, según su nivel de gravedad y urgencia.
4. Identificar si el hogar se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.
5. Definir las características específicas en cuanto monto y periodicidad de la atención humanitaria que será entregada a cada hogar.

Parágrafo 1. Los hogares incluidos en el RUV, cuyo desplazamiento forzado hubiese ocurrido dentro del año anterior a la solicitud de atención humanitaria, no serán sujetos de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. Durante el año siguiente a la ocurrencia del hecho victimizante, se presumirá que las carencias en dichos componentes son graves.

De conformidad con los artículos 14 y 29 de la Ley 1448 de 2011 que señala la participación activa de las víctimas en la superación de vulnerabilidad manifiesta, transcurrido un (1) año desde la fecha del desplazamiento, los hogares a que se refiere el inciso anterior facilitarán a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la información que permita identificar las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. Lo anterior, de acuerdo con los procedimientos que esta entidad establezca y con el fin de asegurar que la atención humanitaria entregada responda a la situación particular, real y actual del hogar.

Parágrafo 2. Atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2.2.6.5.3.4. del presente Decreto, en caso de hogares que hayan sufrido otros hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá en cuenta la posible contribución de estos hechos a la existencia de carencias en los componentes de la subsistencia mínima del hogar y/o al agravamiento de las mismas.

Parágrafo 3. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas destinará y coordinará la entrega de la atención humanitaria a que hubiere lugar a las víctimas en procesos de retorno y/o de reubicación con acompañamiento institucional y de acuerdo con la valoración de carencias en los componentes de la subsistencia mínima de cada hogar.

Artículo 2.2.6.5.4.5. Efectos de la identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal. La identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal produce los siguientes efectos:

1. En casos de hogares en que se identifiquen carencias graves y urgentes en el componente de alojamiento temporal, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia de ese componente.

2. En casos de hogares en que se identifiquen carencias leves en el componente de alojamiento temporal, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, según lo establecido en los artículos 2.2.6.5.2.6 y 2.2.6.5.2.9 del presente Decreto.

Artículo 2.2.6.5.4.6. Efectos de la identificación de carencias en el componente de alimentación. La identificación de carencias en el componente de alimentación produce los siguientes efectos:

1. En casos de hogares en que se identifiquen carencias graves y urgentes en el componente de alimentación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia correspondiente a ese componente.

2. En casos de hogares en que se identifiquen carencias leves en el componente de alimentación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente.

Artículo 2.2.6.5.4.7. Componente de servicios médicos y atención en salud en la etapa de

emergencia. En cuanto al componente de salud, como parte integral de la subsistencia mínima, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas verificará y solicitará a las entidades competentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud que las personas que conforman el hogar sean afiliadas y tengan las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud.

Artículo 2.2.6.5.4.8. Situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Se entiende que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad aquellos hogares que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación.

La situación de extrema urgencia y vulnerabilidad no se considera como una condición definitiva, de manera que esta puede ser superada debido a cambios en la conformación del hogar, o a medida que los miembros del hogar, por sus propios medios o mediante los programas sociales de la oferta estatal, adquieran capacidades que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes de la subsistencia mínima.

Artículo 2.2.6.5.4.9. Superación de la situación de emergencia. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.

2. Participación del hogar en programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de autosostenimiento del hogar.

3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines.

4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes.

5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.

Una vez se establezca que el hogar cuenta con acceso a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud y educación a través de alguna de las fuentes mencionadas, se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado y se realizarán las remisiones correspondientes para garantizar el acceso a los demás componentes de la atención integral, con el fin de avanzar en la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta”. (Subrayado fuera del texto)

Cabe precisar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el deber de garantizar la subsistencia mínima de los desplazados solamente se logra materializar con la entrega de la ayuda humanitaria y es, precisamente por ello, que este deber se ha entendido como una expresión del mínimo vital⁸⁴. En otras palabras, la relación directa existente entre la ayuda humanitaria y el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada es el factor que justifica la obligación estatal de garantizar dicho beneficio.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha afirmado que “la asistencia humanitaria se tiene que garantizar de manera imperativa y urgente, sin que las autoridades puedan imponer barreras administrativas que impidan su acceso oportuno, ni someter a la población desplazada a trámites excesivos (peregrinaje institucional) para tal efecto”⁸⁵. Así, esta Corporación ha identificado tres escenarios en los cuales el derecho fundamental al mínimo vital entendido como el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima podría verse vulnerado, los cuales se señalaron en el Auto 009 de 2013:

“Cuando la entidad competente no reconoce la ayuda humanitaria a la población desplazada que cumple los requisitos para acceder a ella aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que ‘(i) no son fieles con la situación en la que se encuentra la población desplazada y (ii) que no se encuentran establecidos en la ley’.

El segundo escenario hace referencia a la omisión de notificar al interesado la decisión que se adopte frente a la solicitud de entrega de ayuda humanitaria o cuando deja de hacer entrega efectiva de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga de la misma sin una justificación apoyada en la Constitución o la Ley”⁸⁶.

Ahora bien, es preciso aclarar que el acceso a la ayuda humanitaria se debe garantizar hasta tanto se haya superado la emergencia derivada del desplazamiento forzado; esto es, la entrega de dicha ayuda no puede ser suspendida hasta que las condiciones que originaron la vulneración de los derechos fundamentales de la víctima de desplazamiento desaparezcan. Por consiguiente, el Estado se encuentra en la obligación de no suspender dicho apoyo mientras que perdure la vulneración⁸⁷.

De hecho, a través de la sentencia C-278 de 2007⁸⁸, la Corte Constitucional declaró inexecutable las restricciones de temporalidad previstas para la entrega de la ayuda humanitaria en el artículo 15 de la Ley 137 de 1997. En dicha norma se indicaba que la

ayuda humanitaria sólo sería entregada por un término de tres meses, los cuales eran prorrogables por tres meses más; esto es, se impedía continuar con la entrega de dicho beneficio después del referido término para quienes no habían podido aún superar su situación de vulnerabilidad. Al respecto, la Corte sostuvo que:

“[L]a ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa”⁸⁹.

En esta misma línea, en la sentencia T-218 de 2014 esta Corporación afirmó que: “no reconocer la prórroga de la ayuda humanitaria bajo la falsa premisa según la cual el simple paso del tiempo disminuye la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, desconoce las condiciones materiales y las circunstancias fácticas en las que se encuentra esta población, razón por la cual no puede ser el criterio para negar la ayuda humanitaria.

Por el contrario, en muchas ocasiones, algunos grupos dentro de la población desplazada presentan rasgos de vulnerabilidad que se acrecientan con el paso del tiempo, como lo es el caso de los adultos mayores, respecto de quienes la Corte Constitucional en sede ordinaria de tutela ha ordenado que la prórroga de la ayuda humanitaria se realice de manera automática, es decir, de manera ininterrumpida y sin necesidad de condicionarla a una verificación previa hasta que se demuestre que el afectado si está en condiciones de autosostenerse”⁹⁰.

En este mismo sentido, en la sentencia T-196 de 2017 se manifestó que las autoridades tienen la responsabilidad de garantizar la asistencia humanitaria a todos los desplazados y tienen el deber de evaluar las condiciones particulares de cada caso, de tal forma que logren determinar si se requiere de la ayuda humanitaria en etapa de transición para así proteger y garantizar los derechos fundamentales al mínimo vital y vida en condiciones dignas de quienes la solicitan. “De acuerdo con ello, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia no depende de un término específico y solo puede suspenderse hasta tanto la persona en condición de desplazamiento logre el restablecimiento de las condiciones materiales de subsistencia”⁹¹.

Adicionalmente, en la sentencia T-511 de 2015, se estimó que: “existe una relación directa entre las prórrogas, las etapas de la ayuda humanitaria y las presunciones constitucionales que ha establecido la jurisprudencia para su entrega automática. Al respecto, esta Corte ha hecho una distinción entre la prórroga general y la automática. La primera se puede otorgar para el caso de la ayuda humanitaria de emergencia y la de transición, cuando perduran condiciones de vulnerabilidad y, por consiguiente, se deba garantizar el auto sostenimiento

de las víctimas. Sin embargo, estas prórrogas están sujetas a una evaluación y aprobación por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en cada caso individual, trámite que debe cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia. La segunda, es decir, la prórroga automática de las ayudas humanitarias de emergencia o de transición, en lo que respecta a su entrega, está orientada a garantizar una especial protección derivada del enfoque diferencial, por lo que, tratándose de sujetos de protección constitucional reforzada, opera la presunción constitucional de vulnerabilidad y, en consecuencia, no es permitida la suspensión de la asistencia humanitaria, así como tampoco está sujeta a trámites adicionales por parte de las entidades responsables”⁹².

En suma, la ayuda humanitaria tiene una connotación de fundamental por ser una expresión del derecho de la población desplazada al mínimo vital, pues tiene como finalidad cubrir las necesidades básicas de las víctimas del conflicto armado interno que no han podido superar las condiciones de vulnerabilidad por inestabilidad económica, laboral, de salud, vivienda, educación, etc. Es por esta característica que las ayudas no deberían ser suspendidas o interrumpidas y su continuidad debería ir ligada a una valoración realizada por parte de la autoridad competente y responsable de ello. Cabe resaltar que en algunos casos los desplazados, al no encontrarse en la posibilidad de autosostenerse, deberán solicitar la respectiva prórroga. No obstante, hay otros casos en los que se hace necesario la aplicación de un enfoque diferencial y, por ello, se exime a las víctimas de requerir dicha prórroga y, por el contrario, se les debe entregar la ayuda de manera ininterrumpida, sin exigir una verificación previa, pues esta deberá realizarse con posterioridad a la entrega. Adicionalmente, debe señalarse que, una vez se logra alcanzar una estabilidad socioeconómica, la suspensión de la entrega torna procedente⁹³.

1. Del alcance del derecho a la vivienda digna de la población desplazada – reiteración jurisprudencial –

Son varios los pronunciamientos mediante los cuales la Corte Constitucional ha aclarado el alcance y contenido del derecho fundamental a la vivienda digna.

A manera de ejemplo, en la Sentencia T-669 de 2016⁹⁴, esta Corporación explicó que, de conformidad con lo consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, “todos los colombianos tienen derecho a [una] vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. En este mismo sentido, indicó que este derecho se encuentra encaminado a satisfacer la necesidad de tener un lugar, propio o ajeno, en el que se pueda habitar, contando al menos con unas condiciones mínimas, de tal suerte que los que allí residan puedan llevar a cabo su proyecto de vida de manera digna.

En dicho fallo se expresó que, desde los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha sostenido que el derecho a una vivienda digna hace parte de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales tienen una naturaleza predominantemente prestacional a cargo del Estado y que para ser aplicados deben contar con un desarrollo legislativo previo. En otras palabras, “el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley”⁹⁵.

También se expuso que con el tiempo la jurisprudencia constitucional comenzó a matizar su posición, habida cuenta que se empezó a considerar como procedente la acción de tutela como el mecanismo para amparar el derecho a la vivienda digna, en todos aquellos casos en los que existiese una relación de conexidad con otro derecho de rango fundamental (i.e. derechos a la salud, vida o integridad personal).

Sin embargo, en esta sentencia se estimó que “en casos particulares y específicos, se ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia. En estos casos, este carácter se explica en tanto han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer –entre otros factores- de recursos económicos o empleos estables. De suerte que la definición sobre sus condiciones de vida, en términos de habitabilidad, tiene un vínculo directo con la salvaguarda de la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física o el mínimo vital”⁹⁶.

Así, se aclaró que esta Corporación ha considerado que el derecho fundamental a una vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra ligado a las obligaciones de las autoridades competentes de: “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.”⁹⁷

Por su parte, en la Sentencia T-299 de 2017⁹⁸, se señaló que este derecho no sólo ha sido desarrollado por la jurisprudencia a nivel nacional, sino que también está contemplado en el bloque de constitucionalidad, por cuanto ha sido regulado por varios instrumentos internacionales y regionales, así como también ha sido desarrollado a través de pronunciamientos de órganos internacionales autorizados para interpretarlo.

En esta ocasión, esta Corporación resaltó que, pese a que desde sus inicios se había considerado a la acción de tutela como el mecanismo idóneo y eficaz para amparar el referido derecho en los casos en los que tuviese alguna conexidad con uno o varios derechos fundamentales, dicha posición fue modificada ya hace más de una década, “al considerar que tales ámbitos de protección del derecho son fundamentales, por lo que en esos eventos ha tutelado ‘el derecho fundamental a la vivienda digna’ (...)”⁹⁹.

De hecho, en esta providencia se afirmó que, invocar la protección del derecho a una vivienda digna no puede ser razón suficiente ni válida para rechazar de plano una acción de tutela; ello, toda vez que “muchas de sus facetas y ámbitos de protección son de carácter fundamental”¹⁰⁰.

Cabe mencionar que se explicó que la Corte Constitucional ha tutelado el derecho fundamental a la vivienda digna de forma autónoma, al considerar que esta garantía constitucional está estrictamente ligada “con la dignidad humana entendida como valor, puesto que la disposición de un sitio de habitación adecuado es absolutamente necesario para el desarrollo del proyecto de vida, toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y, además, porque es allí en donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia” ¹⁰².

En suma, se afirmó que la interpretación del derecho a una vivienda digna ha ido cambiando y avanzando a través de la jurisprudencia constitucional, desarrollo que ha permitido entender que todos los derechos fundamentales tienen diferentes facetas, tanto prestacionales como no prestacionales, y que, independientemente de ello, su protección es exigible en sede de tutela; amparo que “deberá concederse de acuerdo del ámbito que corresponda y con el debido respeto del orden jurídico y democrático vigente. Siempre se

debe dar protección inmediata a contenidos mínimos, estructurales o esenciales de un derecho fundamental”¹⁰³.

Ahora bien, cabe precisar nuevamente que el derecho a una vivienda digna es entendido como el derecho de “contar con un espacio propio o ajeno, que le permita a la persona por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad que les permita satisfacer su proyecto de vida”¹⁰⁴.

Puntualmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional hizo una interpretación de este derecho a la luz de lo dispuesto en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, concluyendo que podrá considerarse como adecuada una vivienda que sea segura, iluminada, ventilada, que cuente con una infraestructura básica apropiada y con el suministro de los servicios públicos básicos, todo ello a un valor razonable, de conformidad con lo establecido en el Pacto Internacional¹⁰⁵.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la construcción de viviendas en terrenos que no sean aptos para ello representa una exposición de los que allí habitan a un riesgo extraordinario que podría comprometer varios de sus derechos fundamentales, tales como a la seguridad personal, la vida y la integridad personal. Es por ello que se ha tomado la decisión de proteger a los grupos familiares que habitan en dichas condiciones de riesgo, más aún cuando el núcleo familiar se encuentra compuesto por sujetos de especial protección constitucional (i.e. niños, adultos mayores o personas con discapacidad).

En efecto, esta regla ha sido definida en la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos: “una persona tiene derecho a que la entidad responsable —por acción u omisión— de afectar —total o parcialmente— su vivienda, hasta el punto de poner en riesgo su vida e

integridad personal, tome las medidas adecuadas para evitar que el riesgo persista. Esta protección es prioritaria cuando en la vivienda se encuentran sujetos de especial protección constitucional¹⁰⁶. Adicionalmente, esta Corporación ha considerado que se viola el derecho a la vivienda digna de las personas que deben ser reubicadas, y especialmente si se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, cuando la administración “no adopta las medidas adecuadas y necesarias para cumplir efectivamente un programa de reubicación, del cual depende su nueva vivienda, tales demoras conllevan una afectación mayor al derecho a la vivienda de la que ya se tenía –así como de los derechos fundamentales conexos–, y no se adoptan nuevas medidas para minimizar o reducir los nuevos riesgos a los que se expone a las personas”¹⁰⁷.

Asimismo, esta Corte ha decidido proteger este derecho en aquellos casos en los que podría generarse su vulneración, incluso existiendo un “grado importante de incertidumbre” al respecto, “pues ‘el riesgo que se deriva [del] margen de duda no tiene por qué ser asumido’ por la accionante y su grupo familiar”¹⁰⁸; y, por este motivo, en este tipo de asuntos se ha acostumbrado a ordenarle a los entes administrativos competentes adelantar todos los estudios necesarios para poder determinar si existe o no un riesgo real, definir su magnitud, y, de esta manera, garantizar que se tomen las medidas apropiadas para prevenirlo.

A propósito, es necesario precisar que el derecho a una vivienda digna no se materializa con el sólo hecho de tener una construcción que se sostenga, ya que, según el artículo 8 de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, su efectividad también depende de que se dé cumplimiento a los siguientes criterios: “(i) seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar; y (vii) adecuación cultural”.

En definitiva, “a la luz de la jurisprudencia constitucional y del bloque de constitucionalidad (teniendo en cuenta la lectura que hace de la Observación General No. 4 del Comité del

Pacto), puede concluirse que el derecho a la vivienda no garantiza a las personas simplemente un techo o un lugar cubierto donde puedan habitar, debe ser interpretado de forma amplia y teniendo en cuenta que los derechos fundamentales son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados. En efecto, implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, y en ese orden de ideas, el concepto de ‘vivienda’ debe ir atado al de adecuación, es decir, disponer de un lugar donde poderse resguardar, que permita un espacio con una seguridad, una iluminación y una ventilación adecuadas, acordes con una infraestructura necesaria para los servicios básicos, y todo ello a un precio razonable”¹⁰⁹.

Es preciso reiterar que la materialización de este derecho de carácter fundamental no se da únicamente con la adquisición de un bien inmueble. A contrario sensu, debe también asegurarse que su acceso sea “real y estable, en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad”¹¹⁰. Aunado a ello, dicha garantía constitucional no se perfecciona si no se brindan unas condiciones mínimas que permitan que las personas logren desarrollar actividades tanto personales como familiares de manera digna.

Esta postura ha sido reafirmada por la Corte Constitucional, al afirmar que: “Toda persona tiene derecho a un lugar seguro para vivir en paz y dignamente, acorde con sus necesidades humanas, teniendo en cuenta que se debe proteger especialmente a quienes se encuentran en situaciones de indefensión, de debilidad manifiesta o de desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como las madres cabeza de hogar que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades, la población ubicada en zona de riesgo, los desplazados por la violencia, las personas de la tercera edad y los niños, entre otros. Por supuesto, se trata de un derecho de compleja aplicación, que supone el diseño e implementación de políticas públicas, sostenibles, en condiciones democráticas y orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, con las diferencias que tengan en cuenta a sujetos de especial

protección o en las situaciones mencionadas”¹¹¹.

1. Del programa de vivienda de interés social – reiteración jurisprudencial –

Para comenzar, se indicó que el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social fue creado con la expedición de la Ley 3 de 1991, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, el cual se encuentra integrado por las entidades públicas y privadas que están encargadas de funciones tales como la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas caracterizadas por esta naturaleza. A su turno, en el artículo 6 de la referida ley, se creó la figura de “subsidio familiar” como el mecanismo de financiación, consistente en “un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley”. En otras palabras, son recursos destinados a personas que no cuentan con la capacidad económica adecuada para adquirir una vivienda o mejorarla.

En la búsqueda de una solución sería para la grave situación que venía ahondándose a raíz del masivo desplazamiento forzado interno, se hizo necesaria la expedición de la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. En el fallo citado, se aclaró que, esta ley, “[m]ás allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, (...) radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada”¹¹³.

Posteriormente, tanto la Ley 3 de 1991 como la 387 de 1997 fueron reglamentadas mediante el Decreto 951 de 2001, expedido por el Ministerio de Desarrollo Económico, a través del cual se estableció el procedimiento que debía ser aplicado para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. No obstante, en el año 2003 se ordenó la supresión y liquidación del INURBE y, como consecuencia, su competencia fue trasladada al Fondo Nacional de Vivienda – en adelante FONVIVIENDA –. Con esta medida se pretendía fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y poder ejecutar adecuadamente las políticas gubernamentales relacionadas con las viviendas de interés social urbanas.

En este fallo esta Corporación expuso que para poder acceder a este subsidio se establecieron unos requisitos que debían ser cumplidos por el potencial beneficiario, entre los cuales se encuentran los siguientes: (i) “realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto”¹¹⁴; y, (ii) “verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda”¹¹⁵. Sin embargo, dichas exigencias crearon problemas, ya que la oferta de soluciones de vivienda era considerablemente insuficiente, lo cual era resultado de la “ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre financiero”¹¹⁶.

Este asunto fue estudiado por la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y, como resultado, mediante el Auto 008 de 2009, se le sugirió al Gobierno Nacional replantear la política de vivienda que se venía manejando para la población desplazada. Ello, por cuanto seguían presentándose serias fallas en su concepción y fundamentación, pese a llevar ya diez años de su adopción. “Así, por ejemplo, sobre el cierre financiero de las viviendas se encontró que: ‘los hogares desplazados no [contaban] con [los] suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado’, constituyendo una de las principales razones por las que poco se ejecutaban los subsidios adjudicados”¹¹⁷.

Por todo lo anterior y atendiendo el diagnóstico realizado por la Corte Constitucional sobre la materia, el Gobierno Nacional tomó la decisión de expedir el Decreto 4911 de 2009, “por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”. En la parte considerativa se manifestó que este decreto fue creado con la finalidad de “adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional”¹¹⁸. En este pronunciamiento se resaltó que a través de la referida normatividad se hizo una focalización a la política de vivienda en el sentido de generar suficiente oferta para “el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras”¹¹⁹.

A pesar del esfuerzo que venía haciéndose para superar los problemas relacionados con los subsidios de vivienda, la implementación de las nuevas medidas no fue suficiente para poder superar la crisis en la que se encontraba la población desplazada. Lo anterior, básicamente por dos razones, a saber: (i) “la oferta de viviendas no fue suficiente”; y, (ii) “no se logró eliminar las barreras para alcanzar el cierre financiero en el valor de las viviendas”¹²⁰.

Ahora bien, en otro fallo de esta Corporación, esto es, en la Sentencia T-763 de 2015¹²¹, se señaló cómo funciona el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social de manera sucinta. De hecho, en este pronunciamiento se aclaró que dicho sistema fue creado para garantizar que todas las entidades que intervienen en el proceso de aplicación de un subsidio familiar de vivienda trabajasen de la mano, evitando cualquier tipo de perjuicio a sus beneficiarios por actuar de forma inconexa. Así, se afirmó que el sistema es “un mecanismo permanente de coordinación entre todas las entidades con funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, de tal naturaleza (...) dicho sistema se instituyó para que tales entidades, actuando bajo un mismo

director, logran una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social”¹²².

Luego de realizar la anterior precisión, la Corte Constitucional procedió a realizar una descripción del proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social.

De esta manera, se indicó que en el Decreto 2190 de 2009, “[p]or el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, se definió que todos aquellos que estuviesen interesados en ser beneficiarios del referido subsidio, debían, en primera medida, postularse ante las entidades otorgantes. Puntualmente, el artículo 33 del referido decreto dispuso que “[l]a postulación de los hogares para la obtención de los subsidios se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos”.

A su vez, dichas autoridades públicas deberán; (i) calificar y seleccionar a las familias con base en sus condiciones socioeconómicas¹²³; y, (ii) luego, asignar los mencionados recursos¹²⁴. Puntualmente, FONVIVIENDA es la entidad encargada de la asignación de los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional, tal y como se estableció en el artículo 2 del decreto en mención, así como también las Cajas de Compensación Familiar, entidades que asignan los beneficios económicos con cargo a las contribuciones parafiscales que administran¹²⁵.

Adicionalmente, FONVIVIENDA es la responsable de hacer el seguimiento financiero y físico permanente de los subsidios de vivienda que asigna y de la política de vivienda en general, mediante el sistema de información respectivo¹²⁶.

Luego, se expuso que, de acuerdo con el artículo 16 del mismo decreto, se impuso una limitación a la aplicación de los subsidios de vivienda de interés social, en el sentido en el que únicamente podían ser destinados en planes de vivienda que contaran con la declaratoria de elegibilidad, esto es, “la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios [aplicarán el respectivo subsidio]”¹²⁷.

En la sentencia se aclaró que “[e]n algunos casos, la declaratoria de elegibilidad de los proyectos se entiende dada por la licencia de construcción y urbanismo, mientras que en otros, es necesario su otorgamiento por organismos específicos como la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter u otras entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera”¹²⁸.

De otra parte, se explicó que, en relación con el giro del subsidio, “el beneficiario del mismo tiene la facultad de efectuarlo, de manera anticipada, a favor del oferente, siempre que éste último presente ante la entidad otorgante o su operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, la construcción de un encargo fiduciario, el contrato de interventoría y, una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta intervención de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el 100% del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante. Movilizados los recursos del subsidio a la fiducia, el 80% de los mismos serán desembolsados al oferente en los términos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el desembolso del 20% restante y la legalización total del subsidio, la entidad otorgante del mismo debe informar a la fiducia el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009,

según la modalidad de solución de vivienda de que se trate. En todo caso, cuando no se haga uso de la facultad del giro anticipado del Subsidio Familiar de Vivienda por el beneficiario, la entidad otorgante girará el valor del mismo en favor del oferente, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda y bajo los mismos requisitos del citado artículo 58”¹³⁰.

Asimismo, se manifestó que durante el tiempo en el que se adelantan todos los trámites y etapas del proceso para lograr la legalización del subsidio, podría llegar a ocurrir que el mismo pierda su vigencia por diferentes circunstancias, bien sea por retrasos o por dificultades a nivel técnico, financiero o jurídico. Por este motivo, el Decreto 2190 de 2009 dispuso en su artículo 51 que, en aquellos casos que se trate de subsidios con cargo al presupuesto nacional (i.e. los asignados por FONVIVIENDA), su vigencia podrá ser prorrogada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con la expedición de una resolución; no obstante, esto sólo podrá realizarse siempre y cuando se cuente con disponibilidad de recursos y se cumplan las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

De otra parte, se destacó la importante participación y rol de las entidades territoriales dentro del proceso. Así, se indicó que el Decreto 2190 de 2009 dispuso en su artículo 10 que, a la luz de la Constitución Política¹³¹ y las Leyes 136 de 1994¹³² y 1537 de 2012¹³³, y “en su condición de instancias responsables de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano en su territorio”¹³⁴, las alcaldías municipales y distritales, así como también las gobernaciones y las áreas metropolitanas, “podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte de los hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional”¹³⁵.

Es preciso señalar que la Corte resaltó la gran importancia de que las entidades que hacen parte de este sistema actúen de manera coordinada, teniendo en cuenta que, de presentarse cualquier tipo de dificultad en una de las etapas del proceso, ello podría desencadenar graves consecuencias para la subsiguiente etapa, puesto que todas ellas están enlazadas y la

una es el resultado de la otra. Es por ésta razón que la Corte Constitucional concluyó en este fallo que era razonable que “los beneficiarios de un subsidio de esta naturaleza estén protegidos contra todos aquellos obstáculos administrativos que puedan implicar una amenaza contra la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en virtud de las responsabilidades conjuntas de quienes conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social”¹³⁶.

Ya para finalizar, debe indicarse que el parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, se estableció que la UARIV “deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (...) vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural (...)”.

1. Del programa de familias en acción – reiteración jurisprudencial –

Varios pronunciamientos de la Corte Constitucional han tratado el tema del programa de familias en acción, explicando su finalidad, así como también el para qué y cómo funciona.

A manera de ejemplo, en la Sentencia T-1039 de 2012, se indicó que este programa encuentra sus raíces en el Plan Colombia suscrito con Estados Unidos en el año 1999. Posteriormente, este programa fue regulado mediante la Ley 1532 de 2012, a través de la cual se estableció la dirección y coordinación del mismo en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – en adelante el DPS –. Igualmente, con esta ley se buscó ampliar la cobertura del programa a todo el país, incluir a “los afrodescendientes como población vulnerable” e implementar “como causales de terminación del beneficio el hecho de lograr la estabilización socio-económica del núcleo familiar, el incumplimiento de los

compromisos y el suministro de información falsa”¹³⁷.

Este programa fue el resultado de la iniciativa del Gobierno Nacional consistente en la entrega de subsidios de nutrición y educación a los niños menores de edad pertenecientes a familias: (i) adscritas al SISBEN en el nivel 1; (ii) víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno; e (iii) indígenas y afrodescendientes en condiciones de vulnerabilidad.

En este fallo se señaló que este programa se encuentra dirigido a “otorgar un apoyo monetario directo a la madre o padre beneficiario(a) (dando prioridad a la progenitora dentro del núcleo familiar), quienes a su vez deben cumplir una serie de compromisos para acceder a la correspondiente ayuda. Los compromisos en materia de educación consisten en garantizar la asistencia escolar de los menores, mientras que en salud la obligación de los padres radica en responder por la asistencia de los niños y niñas menores de edad a las citas de control de crecimiento y desarrollado programadas. || La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores. De esta forma el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en estado de pobreza extrema, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.”¹³⁸.

Por otro lado, se aseveró que el valor total del subsidio puede variar dependiendo del cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad mencionados en el párrafo precedente, al ser un programa de transferencias condicionadas. En este punto se hace necesario señalar que la acción de corresponsabilidad no sólo recae en cabeza de las familias beneficiarias del programa, por cuanto ésta debe también ser apoyada por la acción institucional de las entidades educativas y de salud. Ello, puesto que dichos agentes tienen que: (i) garantizar el acceso a los servicios; y (ii) realizar una valoración permanente de los menores. Adicionalmente, la provisión de los servicios debe ser garantizada por parte de la administración municipal, distrital y/o local, la cual a su vez también debe encargarse de la

“identificación y trámite de las iniciativas sociales y comunitarias orientadas a mejorar permanentemente los procesos de participación social y apropiación de lo público a nivel municipal”¹³⁹.

Puntualmente, se resaltó que, en relación con las corresponsabilidades de las familias beneficiarias: (i) en materia de educación, los padres titulares deben garantizar que los hijos menores de edad asistan con regularidad a las clases, pues no pueden acumular fallas injustificadas durante el bimestre que sean iguales o superiores al 20% de la totalidad de las clases programadas para cada período de pago; (ii) en materia de salud, los padres titulares tienen la responsabilidad de cumplir con el 100% de las asistencias de los menores de edad a las citas de control de crecimiento y desarrollo que hayan sido programadas por la entidad de salud; y, (iii) en materia de promoción de la educación y la salud familiar, todos los padres titulares y los miembros de las familias beneficiarias deberán asumir el compromiso de asistir a las capacitaciones y jornadas de atención que sean programadas por el municipio¹⁴⁰.

Ahora bien, en relación con el papel fundamental de los municipios dentro del programa de Familias en Acción, la Corte Constitucional manifestó en esta providencia que este “opera a través de la Alcaldía. Por tanto, la ejecución de las actividades contempladas en el Ciclo Operativo es de su directa responsabilidad. Por consiguiente, corresponde al alcalde promover la articulación institucional y social para la correcta ejecución del Programa y definir la estructura orgánica en el municipio articulando los principales agentes involucrados. || La labor fundamental del Enlace municipal consiste en apoyar el desarrollo y ejecución del Programa Familias en Acción dentro del Municipio, y articular con los sectores de salud y educación, y en general con todos los sectores orientados a la atención de la población beneficiaria del Programa y las acciones tendientes al desarrollo de la gestión del mismo”¹⁴¹.

Para finalizar, en este fallo se sintetizó que “familias en acción es un programa integral de articulación institucional que mediante transferencias condicionadas busca aliviar las

necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable a cambio del cumplimiento de unos compromisos que propenden porque los niños y niñas asistan a clases de acuerdo con el denominado subsidio de educación y a los controles de crecimiento y desarrollo, según lo establecido en el subsidio de salud”¹⁴².

Posteriormente, en la Sentencia T-954 de 2014, esta Corporación sostuvo que el programa Más Familias en Acción – antes Familias en Acción – tiene como objetivo principal entregar un “apoyo monetario directo”, a todas aquellas familias que se encuentran integradas por menores de dieciocho años de edad y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, para que con este beneficio económico se reduzca la pobreza y se logre mejorar las condiciones de vida¹⁴³.

En esta ocasión se volvió a reiterar que, en consideración a los fundamentos legales del subsidio, el Manual Operativo – MO – que rige el funcionamiento del programa Más Familias en Acción define a aquel como una “iniciativa gubernamental emprendida en 1999, que tiene como objetivo general ‘contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso’. Y como objetivos específicos: incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de dieciocho (18) años; impulsar la atención en salud; incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición; y contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación”¹⁴⁴.

Asimismo, se volvió a mencionar que los potenciales beneficiarios de este programa son las familias que se encuentren integradas por menores de edad y que tengan una clasificación por debajo del punto de corte definido por el DPS bajo la metodología III del Sisbén, así como

también las familias desplazadas, las pertenecientes a comunidades indígenas o las incluidas a la Red Unidos.

Adicionalmente, se explicó que mediante el Sistema de Información – SIFA –, las entidades correspondientes pueden revisar y actualizar toda la información relacionada con las familias que se encuentran inscritas al programa y los registros que la integran, los cuales permiten verificar cuál es el estado de cada una de las familias y así poder establecer cuáles cumplen los requisitos (sus compromisos) para que se les pueda hacer el giro del incentivo, el cual se desembolsa cada dos meses.

Con base en este sistema y su información es que se toma en ciertos casos la decisión de suspender el pago de los referidos estímulos, es decir, cuando se logra verificar durante el proceso preventivo de revisión de la base de datos que alguna de las familias cumple con los supuestos establecidos en el artículo 4 de la Resolución No. 2019 de 2012, a saber: “(i) cuando existan indicios serios que permitan inferir el fallecimiento de algún miembro inscrito; (ii) cuando existan indicios graves que permitan inferir que la información suministrada por la familia en el momento de la inscripción, en el proceso de verificación de compromisos o en la solicitud de novedades, es falsa, inexacta o inconsistente, y dicha información sea crítica para la liquidación y entrega de la transferencia; (iii) cuando por la actuación de los padres un niño menor de siete (7) años incumpla con las condicionalidades en salud, el programa realizará la suspensión preventiva; (iv) por incumplimiento de los compromisos en educación durante tres (3) periodos consecutivos, y (v) por duplicidad, es decir, cuando algún integrante se encuentre registrado más de una vez en la base de datos del programa”¹⁴⁵.

Cabe resaltar que en dicha sentencia se aclaró que la modificación del registro a estado “suspendido” es simplemente una medida que se toma de manera preventiva, con la cual, como su palabra lo dice, se suspende la liquidación y entrega de los incentivos del programa. En estos casos, le corresponderá al DPS comunicar dicha decisión al titular de la familia beneficiaria, con el fin de darle al núcleo familiar la oportunidad de reunir todos los soportes que sean necesarios para que les sea levantada dicha medida.

En virtud de lo consagrado en el artículo 7 de la Resolución No. 2019 de 2012, le corresponde al Departamento de Ingreso Social del DPS expedir un acto administrativo, mediante el cual definirá si procede el levantamiento de la medida de suspensión o la exclusión de la base de datos de los registros o familias, una vez que se haya comprobado la ocurrencia de alguna de las causales referidas anteriormente.

“Sin embargo, en este artículo se indicó que cuando se retire al titular de la familia porque se constata que (i) existen menores desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, o (ii) porque este falleció, se propenderá por garantizar la continuidad en la entrega del incentivo a los menores”¹⁴⁶.

1. Del hecho superado – reiteración jurisprudencial –

La Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos ha explicado en qué consiste la carencia actual de objeto por existir un hecho superado. A manera de ejemplo, en la Sentencia T-169 de 2019, esta Corporación precisó lo siguiente:

“La carencia actual de objeto acaece cuando la pretensión contenida en la solicitud de amparo ha sido satisfecha entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo.

Esta figura se materializa bajo tres hipótesis: i) por ‘hecho superado’ cuando se superó la afectación por un factor directamente relacionado con el accionar del sujeto pasivo del trámite tutela; ii) por ‘daño consumado’ cuando se ha consumado el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar; y, iii) cuando la vulneración predicada se supera

como consecuencia de una 'situación sobreviniente', que no tiene origen en el obrar de la entidad accionada, ya sea porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la Litis.

Puntualmente, el hecho superado exige por parte del juez constitucional la verificación de 3 criterios, a saber:

'1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.'

Según jurisprudencia constitucional, los casos de hecho superado autoriza al juez a prescindir de orden ya que caería al vacío toda vez que no surtiría ningún efecto, salvo que estime necesario 'hacer observaciones sobre los hechos que originaron la acción de tutela, con el propósito de resaltar su falta de conformidad constitucional, condenar su ocurrencia y conminar a que se adopten las medidas necesarias para evitar su repetición, so pena de las sanciones pertinentes'. En sede de revisión, el acaecimiento del hecho superado no inhibe un pronunciamiento de fondo. La Corte puede resolver si hubo o no la vulneración que dio origen al asunto bajo examen, con el propósito de 'condenar su ocurrencia y advertir la

inconveniencia de su repetición', a través de la corrección de los fallos judiciales y el llamado de atención sobre la discordancia de la situación que originó la tutela con el ordenamiento constitucional"147.

1. Resolución del caso concreto

La Corte considera que en el presente asunto la protección constitucional es procedente, por cuanto: (i) se está frente a sujetos de especial protección constitucional, por tratarse de víctimas del conflicto armado interno por desplazamiento forzado, una madre cabeza de hogar, menores de edad y una mujer de la tercera edad con problemas de salud; y, (ii) el caso bajo estudio está relacionado con el desconocimiento de los derechos fundamentales de las víctimas a la entrega de ayuda humanitaria, al mínimo vital, la dignidad humana, a una vivienda digna, a la vida y la salud.

En el caso sub examine, las accionantes solicitaron ante la UARIV realizar un procedimiento de identificación de carencias con el objetivo de que se les reconociera y pagara la ayuda humanitaria a la que consideran tener derecho por ser víctimas de desplazamiento forzado inscritas en el RUV. No obstante, la entidad accionada, en la última ocasión, decidió suspender de manera definitiva la entrega de la referida asistencia, arguyendo que ya habían transcurrido 10 años desde que acaeció el hecho victimizante del desplazamiento forzado. Adicionalmente, las tutelantes presentaron varias peticiones ante diferentes entidades como la UARIV, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el DPS, entre otras, con el fin de que se incluyera a la señora María Noé Bolívar en los programas de vivienda de interés social y familias en acción, para poder mejorar la casa en la que actualmente viven y poder garantizar los derechos fundamentales tanto de la señora María Noé Bolívar, como mujer de la tercera edad con problemas de salud, así como también la de los hijos de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, quienes son casi todos menores de edad; solicitudes ante las cuales recibieron como respuesta que no era procedente su requerimiento por no haberse postulado aún.

Partiendo de lo anterior, esta Sala considera que en este caso concreto es necesario hacer un análisis separado respecto de: (i) la inclusión en el RUV; (ii) los desplazados como sujetos de especial protección constitucional; (iii) el derecho de petición de los desplazados; (iv) el derecho a la ayuda humanitaria; (v) el derecho a una vivienda digna de la población desplazada; (vi) el programa de vivienda de interés social; y, (vii) el programa de familias en acción.

3.1. Análisis

3.1.1. Inclusión en el RUV

Gracias a las pruebas recaudadas en sede de revisión, se logró establecer que, a la fecha, la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar ya se encuentra inscrita en el RUV desde el día 18 de agosto de 2020. Por este motivo, ya no será necesario entrar a evaluar la procedencia de la pretensión de las accionantes consistente en ordenar su inclusión en dicho registro, por existir una carencia actual de objeto por hecho superado.

Ahora bien, respecto de los hijos de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, y en atención al principio de autonomía de las entidades públicas, esta Sala considera necesario ordenar a la UARIV que se estudie si aquellos pueden o no ser inscritos en el referido registro como víctimas de desplazamiento forzado, para que puedan ser beneficiarios de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, si a ello hubiere lugar.

1. Los desplazados como sujetos de especial protección constitucional

En este punto en particular, debe resaltarse, como bien se dijo en uno de los acápites anteriores, que el Estado colombiano tiene la obligación de ayudar a todas las víctimas del conflicto armado interno a superar la condición de desplazamiento, lo cual se debe lograr brindando condiciones de auto sostenimiento que permitan garantizar la reconstrucción de sus vidas y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Esta responsabilidad del Estado se debe precisamente a las tres condiciones que han sustentado jurisprudencialmente la protección reforzada de la población desplazada, a saber: (i) las situaciones que se derivan del desplazamiento, como el verse obligado o forzado a abandonar de manera intempestiva el hogar y lugar de origen y el tener que llegar en condiciones precarias a otro lugar con el que no se tiene arraigo; (ii) el incumplimiento por parte del Estado del deber de brindar y garantizar la protección y seguridad de todos los ciudadanos en el territorio nacional, lo que ha tenido como consecuencia la generación del desplazamiento forzado; y, (iii) la persistente incapacidad del Estado para proveer protección a las víctimas del conflicto armado interno, puntualmente a la población desplazada, y restablecer sus derechos, razón por la cual se ha generado un “estado de cosas inconstitucional”, por las ostensibles omisiones de las autoridades en proporcionar una debida atención a las víctimas.

En el caso sub judice las accionantes tienen derecho a esta especial protección constitucional, no sólo por ser víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno, sino también por ser un hogar conformado por una mujer de la tercera edad (75 años) con problemas de salud, una madre cabeza de hogar y varios menores de edad, quienes evidentemente no han podido superar su situación de vulnerabilidad, ligada claramente con el desplazamiento forzado del que fueron víctimas las tutelantes, por no evidenciarse o comprobarse que hayan logrado una estabilización socio-económica hasta el momento.

1. El derecho de petición de los desplazados

Como se expuso precedentemente, es clave que las autoridades públicas cumplan con el deber de informar al peticionario si su solicitud cumple con los requisitos exigidos para poder llevar a cabo el trámite solicitado o conceder lo requerido, pues de no ser así, es necesario que se le indique con claridad cómo puede corregir su solicitud para poder acceder a los programas de ayuda. Adicionalmente, es esencial que las autoridades competentes tengan pleno conocimiento de las solicitudes que reciben, su estado, trámite, respuesta y comunicación efectiva y, por consiguiente, es de vital importancia que se realice un adecuado manejo, registro y control de la información.

Al respecto, deben hacerse tres precisiones: (i) las accionantes en ningún momento manifestaron que se les había vulnerado el derecho fundamental de petición; por el contrario, (ii) del contenido del expediente se puede deducir que todas las solicitudes presentadas por las tutelantes fueron respondidas de fondo y cumpliendo los criterios exigidos a las autoridades frente a la población desplazada; y, (iii) ninguna de las pretensiones se encontró encaminada a su protección. Con base en lo anterior, no se advierte la vulneración de este derecho fundamental por parte de las entidades accionadas.

1. El derecho a la ayuda humanitaria

Para este caso en particular se debe hacer énfasis en las ayudas humanitarias: (i) de emergencia, la cual se otorga para garantizar la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión (desplazamiento forzado) se haya superado, en otras palabras, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado o que los sujetos que no

estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello; y, (ii) de transición, la cual se da cuando no se han podido restablecer las condiciones de subsistencia, pero que, al realizar la identificación de carencias, se logra determinar que no existe una situación de gravedad y urgencia que viabilice la entrega de una atención humanitaria de emergencia.

Respecto del primer tipo de asistencia, cabe recordar que a través de la Sentencia C-278 de 2007 se declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, el cual establecía un límite temporal para la entrega de esta ayuda, toda vez que se consideró que no debía generarse un obstáculo de tiempo para brindar el apoyo necesario y adecuado para superar la grave vulneración de varios de los derechos fundamentales de la población desplazada, que se ha generado a raíz de la situación de vulnerabilidad grave, compleja y manifiesta de la que han tenido que sufrir por varios años. En este sentido, se afirmó que existen dos tipos de desplazados que, como consecuencia de las condiciones particulares en las que vive, se convierten en titulares del derecho a recibir una ayuda humanitaria de emergencia sin un límite temporal; a saber, las personas que: (i) se encuentran en situación de urgencia extraordinaria; y, (ii) no tienen la capacidad o no están en condición para asumir su sostenimiento mediante un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico. Verbigracia, hacen parte de esta excepción los menores de edad y las personas de la tercera edad, que por su estado de salud o condiciones físicas no tienen la posibilidad de generar un ingreso.

Ahora bien, en relación con la atención de transición, debe destacarse que aquella tiene como finalidad ser un soporte que dure hasta que la víctima logre autosostenerse, bien sea a través del acceso a los programas sociales del Estado, los de retorno o reubicación o por sus propios medios.

Es preciso señalar que, de conformidad con lo consagrado en el artículo 2.2.6.5.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, en este caso se debe entender que el “hogar”

se encuentra conformado por María Noé Bolívar, Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y sus cuatro hijos. Ello, habida cuenta que las dos accionantes se encuentran incluidas en el RUV y todos ellos “ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas”. En este punto debe mencionarse que el ingreso del hogar proviene exclusivamente de la labor realizada por la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, lavando ropa y colaborando en una finca bananera cuando le ofrecen trabajo por haber una alta demanda de “retal de banano”, lo que permite inferir que funge como madre cabeza de hogar, al ser la responsable por el sustento de su madre, quien es adulto mayor, y sus cuatro hijos.

Todos los elementos que se han resaltado sobre el caso de las accionantes deben necesariamente ser considerados al momento de realizarse el procedimiento de la identificación de carencias, pues, como bien lo estableció el artículo 2.2.6.5.4.6 del referido decreto, dicho estudio deberá basarse “en un análisis integral de la situación real [del hogar], a partir de la valoración de todas y cada una de las personas que lo integran, y tomando en consideración las condiciones particulares de los miembros pertenecientes a grupos de especial protección constitucional tales como: persona mayor, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad (...) y personas puestas en circunstancias de debilidad manifiesta asociada a la jefatura del hogar”.

Adicionalmente, esta Sala considera prudente hacer énfasis en que, a través del procedimiento en mención, la autoridad competente debe:

(ii) Establecer si los miembros del hogar presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. Gracias a las pruebas allegadas junto a la acción de tutela, como lo narrado por las accionantes, podría deducirse que existe una grave y urgente carencia respecto del componente de alojamiento, habida consideración que la casa en la

que habita la familia no se encuentra en las condiciones mínimas o básicas para garantizar una vida en condiciones dignas, esto es, al parecer su vivienda no cuenta con las características necesarias para poder considerarse como adecuada; precisiones que deben ser tenidas en cuenta por la UARIV al momento de estudiar este caso.

Así, en principio, esta Sala observa que, al haber una posible carencia en el componente de alojamiento, este hogar sería un potencial beneficiario de la atención humanitaria de emergencia o, en su defecto, de transición, dependiendo del nivel de carencia que se haya identificado (grave y urgente o leve).

Al respecto, no sobra indicar que se ha entendido que una persona u hogar se encuentra en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad cuando “por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios lo componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación”¹⁴⁸. En este caso particular, sólo existe hasta el momento una fuente de ingreso para cubrir el sustento mínimo de seis personas, grupo conformado por sujetos de especial protección constitucional, el cual parece ser insuficiente para cubrir los componentes de subsistencia mínima.

Esta realidad también debe ser tenida en consideración por parte de la entidad accionada, pues de no hacerlo y por ello justificar la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria a este hogar, arguyendo que no se cumplen los requisitos para acceder a esta, pero sólo aduciendo formalidades y apreciaciones que no son fieles a la situación en la que se encuentra este hogar de desplazados y que no se encuentran establecidos en la ley, se genera una afectación a los derechos fundamentales de estas personas.

Sobre este tema, también es menester recalcar que la ayuda humanitaria siempre debe

garantizarse hasta cuando el hogar haya superado la emergencia derivada del desplazamiento forzado, es decir, la atención no puede suspenderse si no han desaparecido las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento. Esta Sala observa que en el caso bajo estudio no ha habido una reparación real, ya que aún no se ve satisfecha la subsistencia mínima de este hogar y, por consiguiente, persisten unas condiciones de las cuales se deriva la vulneración de sus derechos fundamentales, tales como a una vida digna, una vivienda digna y a un mínimo vital.

Ahora, debe hacerse referencia a la Resolución No. 0600120192132257 de 2019, mediante la cual la UARIV dio la orden de suspender de manera definitiva la entrega de ayuda humanitaria al hogar de las accionantes, debido a que en ella se justificó dicha decisión indicando que, en el último proceso de identificación de carencias realizado, “se obtuvo como resultado no carencias con motivo del transcurso de ‘diez años’ entre el desplazamiento forzado y la última medición”¹⁴⁹.

Como bien se explicó en uno de los capítulos anteriores, esta Corporación ha sostenido que no reconocer la entrega de ayuda humanitaria bajo “la falsa premisa según la cual el simple paso del tiempo disminuye la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, desconoce las condiciones materiales y las circunstancias fácticas en las que se encuentra esta población, razón por la cual no puede ser el criterio para negar la ayuda humanitaria”¹⁵⁰. De hecho, se ha estimado que la suspensión definitiva de la atención humanitaria es procedente cuando el hogar logra alcanzar una estabilidad socioeconómica, la cual, en este caso, no se ha alcanzado.

Cabe explicar que la UARIV sustentó dicha postura y decisión basándose supuestamente en lo expresado en un apartado puntual de la Sentencia T-495 de 2014, en el que textualmente se dijo que “después de 10 años de desplazamiento es válida la decisión de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de negar la entrega

de la ayuda humanitaria de transición al solicitante, pues en estos casos el carácter transitorio de la ayuda ha desaparecido”¹⁵¹. No obstante, esta cita se realizó de manera descontextualizada y, por esta razón, esta Sala estima que dicha actuación vislumbra una intención de extraer de un pronunciamiento serio y razonable una frase que sin su contexto puede tergiversarse por conveniencia.

Por este motivo, se llama fuertemente la atención a la UARIV, pues en dicho fallo, luego de hacerse la referida afirmación, se aclaró que: “No obstante, el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 establece una excepción a esta regla, en la medida que la entidad deberá efectuar la entrega de la ayuda humanitaria de transición aún cuando el hecho que causó el desplazamiento hubiere ocurrido hace un período de tiempo igual o superior a 10 años, cuando los solicitantes se encuentren en casos de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta de acuerdo a los criterios establecidos por la entidad; es decir, que antes de negar la ayuda humanitaria de transición argumentando el tiempo transcurrido desde el desplazamiento y la solicitud, la entidad encargada deberá evaluar puntualmente cada una de las peticiones y las condiciones particulares de cada uno de los casos”¹⁵².

Con fundamento en lo anterior, esta Sala concluye que la UARIV incurrió en un vicio de ilegalidad por falsa motivación en la aludida resolución, por cuanto existió un error de derecho en las consideraciones; lo que permite afirmar que el argumento utilizado para negarle a las accionantes el acceso a la ayuda humanitaria es inadmisibles y carece de validez a la luz de principios constitucionales como la buena fe, el debido proceso administrativo, la primacía del derecho sustancial y el principio pro personae.

1. El derecho a una vivienda digna de la población desplazada

El derecho a una vivienda digna implica contar con un espacio propio o ajeno que permita a las personas protegerse de los rigores del medio ambiente. Adicionalmente, a la luz de la

Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, debe entenderse que una vivienda es adecuada y digna cuando se trata de un lugar seguro, iluminado, ventilado, que cuente con una infraestructura básica apropiada, y con el suministro de servicios públicos básicos.

En efecto, este derecho no se materializa por el sólo hecho de contar con una construcción que se sostenga; contrario sensu, para considerar que una construcción garantiza el derecho a una vivienda digna, debe, al menos, cumplir con los parámetros establecidos en el artículo 8 de la Observación General No. 4 a la que se aludió en el párrafo precedente, esto es: “(i) seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar; y (vii) adecuación cultural”.

En el caso sub examine dichos criterios no se cumplen, pues: (i) el material utilizado para armar las paredes de la casa (madera) no es el adecuado para garantizar la seguridad e integridad personal de quienes allí habitan, en otras palabras, no tiene una infraestructura adecuada; (ii) de lo manifestado por las accionantes se puede afirmar que tampoco se cuenta con el suministro de servicios públicos básicos, tales como alcantarillado (el cual evitaría la inundación de la casa por las lluvias), acueducto y energía; y, (iii) debido a las condiciones o características de la construcción, esta no cumple con la finalidad de proteger a todos los miembros del hogar de los rigores del medio ambiente, pues las inundaciones podrían ocasionar problemas de salubridad en la familia.

Con base en lo anterior, esta Sala considera que la UARIV incurrió en un error categórico cuando afirmó que “el hogar sujeto de identificación de carencias no presenta carencia extrema y vulnerabilidad en el componente de alojamiento temporal, toda vez que el mismo cuenta con unas condiciones mínimas de habitabilidad”¹⁵³; ello, toda vez que, como se acaba de exponer, dicha construcción, en principio, no cumple con los parámetros establecidos internacionalmente en materia de vivienda digna, que hacen parte de nuestro

bloque de constitucionalidad, así como tampoco los criterios previstos en la jurisprudencia constitucional.

Debe mencionarse que esta Corporación ha asumido la postura consistente en amparar este derecho hasta en casos en los que exista incertidumbre, puesto que el riesgo derivado de la duda no debe ser, bajo ninguna circunstancia, asumido por las víctimas ni por sus familia y, por ende, se ha tomado la decisión de que en estos casos se ordene a las entidades competentes adelantar todos los estudios necesarios para determinar si existe o no riesgo real y, en caso afirmativo, definir su magnitud y garantizar que se tomen las medidas apropiadas para prevenirlo. Asimismo, ha estimado que el Estado debe brindar un apoyo especialmente a las madres cabeza de hogar, desplazados, personas de la tercera edad y menores que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada o cubrir sus necesidades, como al parecer ocurre en este caso.

1. El programa de vivienda de interés social

Sobre este punto en particular, esta Sala reitera lo que varias de las entidades accionadas indicaron al contestar la presente acción de tutela, esto es, que las personas que estén interesadas en ser beneficiarias del programa de vivienda de interés social deben obligatoriamente postularse ante las entidades otorgantes, esto es, FONVIVIENDA o cajas de compensación familiar, dependiendo del subsidio que deseen obtener.

Sin embargo, para que una persona pueda ser postulada aquella deberá ser incluida en las listas de potenciales beneficiarios realizada por el DPS. En el artículo 2.1.1.2.1.2.1 Decreto 1077 de 2015 se dispuso que la identificación y selección de los potenciales beneficiarios por parte del DPS podrá hacerse exclusivamente con los siguientes listados o bases de datos proporcionados por las entidades competentes: (i) “Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos (Siunidos) o la que haga sus veces”; (ii) “Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales -SISBÉN III o el que

haga sus veces”; (iii) “Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces” (en este caso sería el RUV, en el cual se encuentran incluidas las dos accionantes); (iv) “Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares que se encuentren en estado ‘Calificado’ (...)”; y, (v) “Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentre sin aplicar”.

En este entendido, al ser el RUV el registro a cargo de la UARIV, a la luz de lo previsto en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, esta Sala ordenará a dicha entidad adelantar todas las gestiones necesarias tendientes a garantizar que la información de las accionantes esté actualizada y disponible para ser evaluada por el DPS al momento de identificar y seleccionar los potenciales beneficiarios de los subsidios de vivienda de interés social, luego de haber realizado un nuevo

proceso de identificación de carencias del hogar de las accionantes.

Ahora bien, debe enfatizarse que no se evidenció una acción u omisión vulneratoria de los derechos fundamentales de las accionantes por parte de FONVIVIENDA o alguna caja de compensación familiar, puesto que, como bien se explicó anteriormente, las accionantes no han sido postuladas para el efecto y, por ende, estas entidades no tienen aún competencia para ofrecer alguna solución frente al caso de la parte actora.

1. El programa de familias en acción

En relación con el acceso a los beneficios del programa de familias en acción, cabe precisar

dos cosas para el presente caso:

(i) Las familias que sean víctimas de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno, como en el caso de las accionantes, y que deseen ser beneficiarias de este programa deberán estar inscritas en el RUV; requisito que efectivamente cumplen las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar.

(ii) El proceso de inscripción a Más Familias en Acción deberá hacerse directa y voluntariamente por las familias que estén interesadas en ser beneficiarias del mismo, el cual se lleva a cabo de manera masiva en un evento organizado por el DPS, convocado de manera abierta y con fechas puntuales, al cual deberán asistir las personas interesadas, pues en ese momento se actualizan las bases de focalización y/o se amplía la cobertura en un corregimiento departamental, municipal o una región específica. Debe tenerse en cuenta que las fechas del evento pueden varían por cada municipio.

(iii) El trámite de inscripción lo debe hacer la madre o el padre de los menores, en este caso la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, a quien le solicitarán los siguientes documentos: a). fotocopia de su cédula de ciudadanía; b). fotocopia de los certificados del registro civil de nacimiento de sus hijos, que servirá para demostrar el parentesco; c). nombres de las entidades encargadas de prestar el servicio de salud de los menores que tengan máximo hasta 7 años; y, d). el certificado de estudio original expedido por el colegio al que asisten los menores que tengan entre 7 y 18 años de edad y se encuentren estudiando entre los grados 2° y 11°.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala concluye que la no inclusión de las accionantes a este programa no constituye una vulneración de sus derechos fundamentales por parte de ninguna de las entidades accionadas, puntualmente, del DPS, puesto que es a ellas a quienes corresponde realizar las gestiones necesarias de manera directa y voluntaria para poder ser

beneficiarias de este programa, así como también serán las futuras responsables del cumplimiento de los compromisos o las corresponsabilidades al ser los adultos encargados del cuidado y protección de los menores de edad.

1. Conclusión

Respecto de la primera pretensión, consistente en ordenar a la UARIV a incluir a la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar y a sus hijos al RUV, se logró establecer que se trata de un hecho superado, puesto que la accionante ya se encuentra inscrita al mismo. Sin embargo, teniendo en consideración el principio de autonomía de las entidades públicas, se ordenará a la accionada a evaluar si es o no procedente la inclusión de sus hijos como víctimas de desplazamiento forzado.

En relación con la segunda pretensión, la cual gira en torno a que se ordene la inclusión inmediata de la señora María Noé Bolívar a ciertos programas sociales, tal y como se explicó: (i) las accionantes, puntualmente la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, es quien debe postularse de manera directa y voluntaria al programa de Más Familias en Acción, en la fecha que sea destinada para los efectos, así como también quien debe llevar los documentos necesarios para que su hogar pueda ser beneficiario de los incentivos en salud y educación; por consiguiente, esta Sala no puede ordenar su inclusión, ya que ello podría vulnerar el derecho al debido proceso e igualdad de los demás potenciales beneficiarios; y, (ii) la UARIV es la entidad encargada del RUV, registro que se encuentra incluido dentro de las bases de datos o listados que debe consultar obligatoriamente el DPS en la etapa de postulación, al momento de identificar y seleccionar los futuros beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social; razón por la cual, se ordenará a la accionada adelantar todas las gestiones necesarias para que la información de las accionantes se encuentra actualizada y a disposición del DPS para que puedan ser evaluadas dentro del proceso de postulación para ser beneficiarias de este subsidio, si a ello hubiere lugar.

Finalmente, sobre la tercera pretensión de las tutelantes, dirigida a que se ordene la entrega de ayuda humanitaria, esta Sala considera necesario indicar de manera previa que se concluyó que la resolución expedida por la UARIV es cuestionable, por cuanto: (i) en ella se efectuó una interpretación de las normas y de la jurisprudencia aplicables de forma contraria a los principios de favorabilidad, buena fe, pro personae y prevalencia del derecho sustancial; (ii) se profirió una decisión que incurrió en falsa motivación por error de derecho; (iii) se ordenó la suspensión definitiva de la entrega de ayuda humanitaria, la cual no procede sólo por el hecho de haber transcurrido 10 años desde el hecho que generó la situación de vulnerabilidad, como se explicó anteriormente; y, (iv) no se evidenció que se haya tenido en cuenta, con dicha decisión, la situación actual y real del hogar de las accionantes, lo que podría estar ocasionando una violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como los de la entrega de ayuda humanitaria, vivienda digna, vida digna, mínimo vital, alimentación, salud, educación, entre otros. Por ello, esta Sala estima prudente conceder el amparo solicitado por las accionantes y, en consecuencia, ordenar a la UARIV realizar un nuevo procedimiento de identificación de carencias en el cual se tenga en cuenta todo lo explicado a lo largo de esta providencia y respete todos los criterios señalados, para así garantizar que no se vulneren los derechos de las accionantes.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias proferidas el tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020),

por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, en primera instancia, y el veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020), por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar, contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - y otros; para en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, entrega de ayuda humanitaria, dignidad humana, vida digna, vivienda digna, y mínimo vital.

TERCERO.- DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la pretensión consistente en ordenar la inclusión de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar al Registro Único de Víctimas - RUV -, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - que, en el término máximo de un (1) mes contando a partir de la notificación de este fallo, realice una evaluación sobre la procedencia de la inclusión en el Registro Único de Víctimas de los hijos de la señora Luisa Isabel Rodríguez Bolívar.

QUINTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV -, que en el término máximo de un (1) mes contando a partir de la notificación de este fallo, adelante todas las gestiones necesarias para que la información de las señoras María Noé Bolívar y Luisa Isabel Rodríguez Bolívar se encuentre actualizada y a disposición del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que sean identificadas y evaluadas dentro del proceso de postulación y puedan ser beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social, si a ello hubiere lugar.

SEXTO.- LEVANTAR la suspensión de términos en el proceso de la referencia. En consecuencia, una vez ejecutoriada esta decisión se contabilizarán nuevamente los términos procesales, a partir del momento en que se encontraban al momento de la suspensión.

SÉPTIMO.- LLAMAR LA ATENCIÓN a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV - para que, en adelante, se abstenga de expedir resoluciones que se fundamenten en una interpretación y aplicación errónea de las normas y la jurisprudencia constitucional, que podría resultar en la vulneración de los principios de favorabilidad, buena fe, pro personae y prevalencia del derecho sustancial de las víctimas del conflicto armado interno.

OCTAVO.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y DISPONER, a través del Juzgado de instancia, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sala de Selección Número Cuatro, conformada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos. Autos Sala de Selección del 18 de septiembre de 2020, notificado el 5 de octubre de 2020.

2 Gracias a las pruebas allegadas en sede de revisión, se logró constatar que, contrario a lo manifestado por la parte actora, la UARIV sí le reconoció y pagó la ayuda humanitaria; no obstante, ésta fue suspendida con posterioridad, mediante resolución, por cumplirse presuntamente uno de los escenarios para ello.

- 3 Ver folio 84 del primer cuaderno.
- 4 Ver folio 150 del primer cuaderno.
- 5 Sic. Ver folio 156 del primer cuaderno.
- 6 Ver folio 166 del primer cuaderno.
- 7 Sic. Ver folio 206 del primer cuaderno.
- 8 Sic. Ver folios 257 y 258 del primer cuaderno.
- 9 Sic. Ver folios 276 y 277 del primer cuaderno
- 10 Sic. Ver folios 123 y 124 del segundo cuaderno.
- 11 Ver folio 24 del primer cuaderno.
- 12 Ver folio 25 del primer cuaderno.
- 13 Ver folios 42-59 del primer cuaderno.
- 14 Ver folios 195 y 196 del primer cuaderno.
- 15 Ver folios 198-203 del primer cuaderno.
- 16 Sic.
- 17 Sic. Ver folio 2 de la contestación de las accionantes al Auto de pruebas.
- 18 Sic. Ver folios 4 a 13 de la contestación de las accionantes al Auto de pruebas.
- 19 Ver folio 3 de la contestación de la Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas al Auto de pruebas.
- 20 Ver folio 9 y 10 de la contestación de la Unidad Administrativa Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas al Auto de pruebas.
- 21 Ver folio 3 de la contestación de la UARIV al Auto de pruebas.

22 Sic. Ver folio 10 de la contestación de la UARIV al Auto de pruebas.

23 Ver folio 1 de la contestación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la acción de tutela.

24 Ver folio 2 de la contestación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la acción de tutela.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

29 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

31 Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-670 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

33 Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

34 Corte Constitucional, Sentencia T-185 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-167 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se cita las sentencias C-299 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-244 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao.

36 Decreto 2591 de 1991: “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el

Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

37 Decreto 2591 de 1991: “Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.”

38 Corte Constitucional, Sentencia T-712 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

39 Corte Constitucional, Sentencia T-246 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; en la cual se indica que, respecto del tema en mención, también pueden consultarse las sentencias T-1229 de 2000, T-684 de 2003, T-016 de 2006 y T-1044 de 2007, T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T-166 de 2010, T-502 de 2010, T-574 de 2010, T-576 de 2010.

40 Ver sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015 y T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

41 Corte Constitucional, Sentencia T-211 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; en la que se hace referencia a la sentencia T-404 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

42 Este criterio de flexibilidad frente al requisito de subsidiaridad, para tutelas presentadas por víctimas del conflicto armado interno, ha sido aplicado en varias sentencias, tales como la T-290 de 2016, T-584 de 2017, T-478 de 2017 y T-301 de 2017.

44 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís; en la que se hace mención de las sentencias T-719 de 2009 MP Luis Ernesto Vargas Silva. Al respecto se pueden consultar las sentencias T-227 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero, T-056 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño, T-821 de 2007 MP E Catalina Botero Marino, T-086 de 2006 MP Clara Inés Vargas Hernández, T-563 de 2005 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1094 de 2004 MP Manuel José Cepeda Espinosa, T-813 de 2004 MP E Rodrigo Uprimny

Yepes, T-1346 de 2001 MP Rodrigo Escobar Gil, , T-328 de 2007 MP Jaime Córdoba Triviño, T-1144 de 2005 MP Álvaro Tafur Galvis, T-882 de 2005 MP Álvaro Tafur Galvis, T-563 de 2005 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-985 de 2003 MP Jaime Córdoba Triviño, T-327 de 2001 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-098 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 2003 MP Jaime Araujo Rentería, T-419 de 2003 MP Alfredo Beltrán Sierra, T-740 de 2004 MP Jaime Córdoba Triviño, T-006 de 2009 MP Jaime Córdoba Triviño.

45 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

46 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

47 MP Álvaro Tafur Galvis.

48MP Clara Inés Vargas Hernández. Reiterada en la Sentencia T605 de 2008 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

49 MP Jaime Córdoba Triviño.

50 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

51 El Registro Único de Víctimas – RUV es una base de datos a cargo de la UARIV. El artículo 16 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011 estableció que el RUV sirve como “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas”. Por su parte, el artículo 2.2.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015, indica que: “La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas”.

52 Corte Constitucional, Sentencias T-163 y T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

53 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículo 52.

54 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículos 62 a 65.

55 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículo 64.

56 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículo 65.

57 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículos 155 y 156.

58 Corte Constitucional, Sentencia T-478 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

59 Corte Constitucional, Sentencia T-364 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

60 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”; artículo 3: “Artículo 3. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...) La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.”

61 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”; artículo 156: “Artículo 156. Procedimiento de Registro. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.”

62 Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, artículo 156.

63 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

64 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

65 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

66 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

67 M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

68 Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; en la cual se aclara que la definición establecida en la Ley 387 de 1997 fue desarrollada y tomado de la noción acogida por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA), conforme al cual se entendió que era desplazada: “Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han

hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”. La referida definición se encuentra consagrada en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, en los siguientes términos: “Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.”

69 Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, artículo 1, parágrafo: “El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por desplazado”.

70 Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; en la que se hace referencia a la sentencia T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

71 Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

72 Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

73 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

74 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís; en la que se hace referencia a la sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda.

75 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

76 Corte Constitucional, Sentencia T-839 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

77 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; en la

que se hizo alusión a la sentencia T-839 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

78 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

79 Corte Constitucional, Sentencia T-004 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

80 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

81 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

82 M.P. María Victoria Calle Correa.

83 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís; en la que se citó la sentencia T-626 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

84 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

85 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

86 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís; en la que se hace alusión al Auto 009 de 2013.

87 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

88 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

89 Sic. Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís; en la que se citó la sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

90 Corte Constitucional, Sentencia T-218 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

91 Corte Constitucional, Sentencia T-196 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

92 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; en la que se citó la sentencia T-511 de 2015.

93 Corte Constitucional, Sentencia T-254 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

95 Corte Constitucional, Sentencia T-699 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; en la que se citó la sentencia T-495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

96 Corte Constitucional, Sentencia T-699 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

97 Corte Constitucional, Sentencia T-699 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; en la que se hizo alusión a la sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

98 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

99 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se hizo referencia a la sentencia T-079 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo, por cuanto fue un caso en el que “se tuteló el derecho fundamental a una vivienda digna, se ordena hacer las gestiones necesarias para reubicar en una vivienda de interés social a un sujeto de especial protección constitucional –una persona de la tercera edad (más de 62 años), madre cabeza de familia, analfabeta, de escasos recursos económicos, sin ingreso fijo, sin la expectativa de ser beneficiaria de una pensión y que durante su actividad laboral trabajó como empleada del servicio doméstico–, a la cual se le había demolido su casa, por encontrarse en una zona de riesgo”. Adicionalmente, se mencionó que esta posición fue reiterada por la sentencia T-544 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

100 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

101 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

102 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se citó la sentencia T-530 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

103 Sic. Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

104 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

105 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se citó la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, artículo 7.

106 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 217, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se

citó la sentencia T-601 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

107 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se hizo alusión a la sentencia T-544 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

108 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez; en la que se citó la sentencia T-1216 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

109 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

110 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

111 Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

112 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

113 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

114 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

115 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

116 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

117 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

118 Decreto 4911 de 2009, “por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”.

119 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

120 Corte Constitucional, Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

121 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

122 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

123 Decreto 2190 de 2009, "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas", artículo 43: "Criterios para la calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 42 del presente decreto, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/o falsedad en la información.// Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de variables del ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de los postulantes tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6º y 7º. Estas variables son las siguientes:// 1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.// 2. Número de miembros del hogar.// 3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.

4. Ahorro previo.// 5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.// Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente del presente decreto."

124 Decreto 2190 de 2009, "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas", artículo 45: "Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado resultante serán excluidos de la correspondiente asignación.// Parágrafo 1º. Si los recursos no son suficientes para atender el monto total de subsidio solicitado por el postulante individual alcanzado por el corte de selección, tanto ese postulante como los que le siguen en el orden secuencial serán excluidos de la

correspondiente asignación.// Parágrafo 2°. Las entidades otorgantes del subsidio, no asumirán compromiso alguno respecto de los postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en los listados de beneficiarios contenidos en las resoluciones de asignación expedidas en los términos del artículo 55 del presente decreto.”

125 Decreto 2190 de 2009, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, artículo 5: “Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia.”

126 Decreto 2190 de 2009, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, artículo 5: “8.1 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.”

127 Decreto 2190 de 2009, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, artículo 16.

128 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; en la que se citó el artículo 5 del Decreto 3670 de 2009, modificatorio del Decreto 2109 de 2009.

129 Decreto 3670 de 2009, “Por el cual se modifica el Decreto 2190 del 12 de junio de 2009”, artículo 3: “2.7. Oferentes de soluciones de vivienda. Es la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo cuyo vocero es una sociedad fiduciaria o la entidad territorial, que puede construir o no directamente la solución de vivienda, y que está legalmente habilitado

para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Los oferentes de los proyectos de mejoramiento para vivienda saludable solo podrán ser entidades territoriales de orden departamental o municipal.”

130 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

131 Constitución Política, artículo 311: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”; artículo 298: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.// Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.// La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”; artículo 300: “Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. (...) Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”.

132 Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”; artículo 3, modificado por la Ley 1551 de 2012: “Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional. (...) 14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de

Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.”

133 Ley 1537 de 2012, “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda [de interés social y prioritario] y se dictan otras disposiciones”, artículo 3: “Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales. La coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos: // a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los departamentos y municipios;(…)”//; artículo 4: “Corresponsabilidad departamental. Los departamentos en atención a la corresponsabilidad que demanda el adelanto de proyectos y programas de vivienda prioritaria, en especial en cumplimiento de su competencia de planificar y promover el desarrollo local, de coordinar y complementar la acción municipal y servir de intermediarios entre la Nación y los municipios, deberán en el ámbito exclusivo de sus competencias y según su respectiva jurisdicción:// 1. Adelantar las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios.”

134 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

135 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

136 Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

138 Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

139 Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

140 Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

141 Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

142 Corte Constitucional, Sentencia T-1039 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

143 Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

144 Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

145 Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

146 Corte Constitucional, Sentencia T-954 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

147 Corte Constitucional, Sentencia T-169 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

148 Decreto 1084 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”, artículo 2.2.6.5.4.8.

149 Ver folio 3 de la contestación al Auto de pruebas presentado por la UARIV.

150 Corte Constitucional, Sentencia T-218 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

151 Corte Constitucional, Sentencia T-495 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

152 Corte Constitucional, Sentencia T-495 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

153 Ver folio 6 de la contestación al Auto de pruebas presentado por la UARIV.