



SALA DE DECISIÓN N° 006 CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Julio quince (15) de dos mil dieciséis (2016)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	ACCIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-23-33-000-2016-00589-00
Demandante	OMAIRA ISABEL BELTRÁN ORTEGA
Demandado	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – DPS Y LA UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

TEMA: DERECHO DE PETICIÓN Y A LA VIVIENDA DIGNA

II. ASUNTO

Corresponde a la Sala, resolver la acción de tutela impetrada por la señora OMAIRA ISABEL BELTRÁN ORTEGA, en nombre Propio, contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

III. ANTECEDENTES

3.1 DEMANDA

La señora OMAIRA BELTRÁN ORTEGA, mediante el ejercicio de la presente acción, deprecia el amparo constitucional de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, a una vivienda digna, a la intimidad, el de petición, a la seguridad y a la dignidad humana, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas.

Como consecuencia del amparo anterior, solicita que se ordene a las entidades accionadas, tomar los correctivos inmediatos tendientes a que cese la vulneración expuesta, asimismo, que se ordene la ejecución e inclusión en el subsidio de vivienda digna, y por consiguiente se haga entrega de una vivienda, teniendo en cuenta la condición de discapacidad que sufre su hijo.

3.2 HECHOS

La accionante, en sustento de sus pretensiones, señaló los siguientes hechos:



Indica que, sufrió de desplazamiento forzado junto con sus hijos, lo que la hace una mujer víctima del conflicto armado en Colombia.

Comenta que, a raíz del conflicto armado, viene padeciendo una carga mayor en comparación con el resto de las personas del país, al punto de no tener un lugar digno para vivir con sus hijos, los cuales también han sufrido los males del conflicto armado del cual vienen siendo víctimas.

Aduce que, la situación que padece, ha sido informada a las autoridades encargadas de la atención y reparación de las víctimas, sin haber recibido por parte de las mismas, una respuesta concreta que resuelva de fondo la situación comentada.

Agrega que, en varias oportunidades ha enviado derechos de petición solicitando la asignación de una vivienda; sin embargo, le han rechazado dicha solicitud, bajo el argumento de que le fue asignado un subsidio de vivienda al núcleo familiar al que pertenece, por lo que no es posible la asignación de un nuevo subsidio.

Arguye, que junto con sus hijos conforman un núcleo familiar independiente, por lo que se debe hacer una ponderación del caso, como quiera que por ser víctimas del conflicto armado, requieren de una protección constitucional inmediata y preferente.

Explica que, el desconocimiento de los principios y garantías constitucionales han traído una disminución en las condiciones de vida digna, puesto que, las mencionadas circunstancias le producen zozobra, angustia e intranquilidad, dado que han tenido que refugiarse en casa de amigos y vecinos.

Manifiesta que, de manera verbal se ha dirigido a las autoridades encargadas, pero, siempre entregan la misma respuesta, desconociendo que, conforma junto con sus hijos, un núcleo familiar independiente, que requiere de una protección independiente, atendiendo a que el mismo se encuentra conformado por niños, y más cuando uno de ellos sufre de una discapacidad.

Por todo lo anterior, y como quiera que su núcleo familiar requiere de una protección inmediata, acude a la acción de tutela, deprecando a esta Magistratura el amparo de los derechos fundamentales que estima vulnerados por las entidades accionadas en la presente acción.



3.3 CONTESTACIÓN

3.3.1 UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV

La UARIV, presentó informe¹, solicitando que se desvincule, atendiendo a que dicha entidad no es competente para dar respuesta de fondo a las pretensiones de la accionante, como quiera que carece de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto, señaló que el requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la ley 1448 de 2011, es que haya rendido la respectiva declaración ante el Ministerio Público y este incluida en el Registro Único de Víctima – RUV. Para el caso de la señora OMAIRA BELTRÁN ORTEGA, informa que la misma cumple efectivamente con esa condición, dado que se encuentra debidamente registrada.

Frente al derecho de petición, que la accionante manifiesta haber presentado, aduce que, en el aplicativo administrativo, no se evidencia registro alguno de tal solicitud, por lo tanto, es imposible dar respuesta a un derecho de petición que no ha sido presentado.

Explica que para el caso en concreto la UARIV, solo actúa como ente administrador de la SNARIV², por ello, es procedente solicitar la desvinculación de la presente acción constitucional.

3.3.2 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA

El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, presentó informe³, solicitando que se deniegue las pretensiones de la accionante respecto a dicha entidad, atendiendo a que FONVIVIENDA, no ha vulnerado derecho alguno, pues ha actuado de conformidad con la constitución y la ley.

Expone que, una vez revisado el módulo de consultas del MINISTERIO, se pudo verificar que el Grupo de Finanzas y Presupuesto, autorizó el pago con orden No. 80436, asimismo se verificó el correspondiente giro, el cual fue realizado por la suma de ocho millones novecientos cincuenta mil pesos (8.950.000). Luego de ser realizados los descuentos de ley, dicho giro fue consignado el día 24 de noviembre de 2009, en la cuenta abierta en el BANCO DE OCCIDENTE, a nombre de FIDUCIARIA DE OCCIDENTE FID ASOVIR CORVIVIENDA, a favor del Hogar de OMAIRA ISABEL BELTRÁN ORTEGA.

¹ Folio 20 -21.

² Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

³ Folio 25-30.



Señala que, de acuerdo a lo anterior, la accionante se postuló para la CONVOCATORIA 2004 – DESPLAZADOS ARRENDAMIENTO O MEJORAMIENTO CSP Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA PARA HOGARES PROPIETARIOS, en proyecto INDIVIDUAL, en Cartagena, siendo su estado actual ASIGNADO.

Manifiesta que, el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, es un aporte estatal en dinero o especie, el cual es otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la ley 3 de 1991.

Por todo lo expuesto, y dado que la accionante, actualmente, es beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, siendo su estado ASIGNADO, la entidad accionada, por conducto de su apoderado judicial, solicita que se declare la improcedencia de la presente acción por configurarse un hecho superado, por carencia actual de objeto.

3.3.3 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

La entidad accionada, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, contestó la presente acción de tutela extemporáneamente⁴.

Explica que, el Fondo Nacional de Vivienda, es la entidad encargada de todo lo relacionado con el subsidio de vivienda familiar, de conformidad con la normatividad vigente.

Manifiesta que, el Fondo Nacional de Vivienda es una entidad diferente, con personería jurídica propia, patrimonio propio y autonomía presupuestal, representada legalmente por el Dr. ALEJANDRO QUINTERO, Director General.

Por último, solicita que deniegue la presente acción, como quiera que, no existe registro de solicitud de la accionante; o en su defecto se desvincule al Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, atendiendo a que la entidad encargada de asignar los subsidios de vivienda familiar es el Fondo Nacional de Vivienda.

3.3.4 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

La entidad accionada, DPS, rindió el informe requerido, por fuera del término concedido en el auto admisorio de la presente acción⁵.

⁴ Folio 64-69

⁵ Folio 32-44



En dicho informe indica que, una vez verificada la información en el sistema de información ORFEO, se pudo verificar que no registra en la base de datos, solicitud elevada por parte de la accionante.

Por otra parte, señala que de conformidad con las pretensiones de la accionante el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, carece de legitimación en la causa por pasiva.

IV. TRÁMITE PROCESAL

La presente acción se presentó el 1° de julio de 2016⁶ ; recibida por esta Corporación el día 5 de julio de 2016⁷ ; admitida mediante auto de la misma fecha⁸, en donde se dispuso se diera curso a las notificaciones de rigor.

V. CONSIDERACIONES

5.1 COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para conocer de la presente acción de tutela en **PRIMERA INSTANCIA**, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política, artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 y artículo 1° numeral 2° del Decreto 1382 de 2000.

5.2 PROBLEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta los supuestos esgrimidos, para esta Sala el problema jurídico se centra en establecer, si ¿la entidades accionadas, vulneran los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, a una vivienda digna, a la intimidad, el de petición, a la seguridad y a la dignidad humana, al negar la solicitud de subsidio familiar a persona desplazada, cuando ha sido beneficiaria del mismo, en oportunidad anterior?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) El contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna; (iii) La procedencia de la acción de tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento; (iv) De la separación o escisión del núcleo familiar de los desplazados por la violencia; y (v) Caso Concreto.

5.3 Generalidades de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones éstas que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce

⁶ Folio 12.

⁷ Folio 13.

⁸ Folio 14 y reverso.



mediante un procedimiento preferente y sumario, cuyo objeto es proteger de manera inmediata y eficaz, los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción, u omisión de una autoridad pública o de un particular, pero, que no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir recursos ordinarios o extraordinarios, tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos, ni para revivir con ella términos precluidos o acciones caducadas.

En ese sentido, la acción de tutela procederá contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales y únicamente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales, siendo ellas la subsidiariedad, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable; y, la inmediatez: porque trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

5.4 El contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna.

El concepto de vivienda digna, implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona, desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual, pueda desarrollar su proyecto de vida.⁹

De conformidad con el Estado Social de Derecho como modelo adoptado por la Constitución de 1991, que en su parte dogmática establece una carta de derechos que el Estado debe garantizar. Entre ellos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales abarcan prerrogativas que progresivamente deben tener la oportunidad de gozar y ejercer todos los ciudadanos colombianos. En efecto, la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, pero dado su carácter principalmente prestacional, en principio no pueden ser garantizados de forma inmediata, sino que requieren un desarrollo progresivo.

El artículo 51 de la Constitución Política, consagró el acceso a una vivienda digna, como un derecho de todas las personas¹⁰ y dispuso además, que el Estado, tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias, para garantizar este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias, para que el

⁹ Sentencias T-079 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-894 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería; T-791 de 2004. M. P. Jaime Araujo Rentería; y T-958 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁰ Sentencia T-349 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretell Chaljub.



compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice¹¹.

De igual manera, esta prerrogativa, ha sido reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25¹² y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 11, párrafo 1^o¹³. La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹⁴, en cuanto al contenido de este derecho, estableció los siguientes lineamientos, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

"7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."

Teniendo en cuenta la anterior Observación General No. 4 del Comité DESC, la Corte Constitucional, en la sentencia T-585 de 2006¹⁵, fijó los requisitos para que una vivienda, sea considerada digna. En ella señaló:

¹¹ Sentencia T-907 de 2010 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.1: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"

¹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"

¹⁴ Sentencia T-349 de 2012 M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En igual sentido las sentencias C-444 de 2009, T-865 de 2011, T-919 de 2011, T-075 de 2012 y T-245 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



"En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal" (Negrilla y subraya fuera del texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 de 2009¹⁶, la Corte Constitucional, destacó los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la citada Observación General No. 4 del Comité DESC:

"a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda "ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.¹⁷ (Negrillas fuera del texto original) b) En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) tienen la

¹⁶ M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁷ Observación General Nº 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

obligación de adoptar "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho", de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto." De lo anterior se desprende, que el derecho a la vivienda, está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, como tal, es obligación del Estado, ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

5.5 La procedencia de la acción de tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁸, ha consolidado una línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. De esa forma, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento, han sido objeto de especial protección, debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos, de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales. Como se dijo en acápite anterior, fue por la constante y masiva vulneración de derechos fundamentales, que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004¹⁹, declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. En ese fallo, se explicaron las razones por las cuales, éste fenómeno social, debía ser tratado como un problema estructural, por parte de las autoridades encargadas de brindar la asistencia necesaria a esta parte de la población. En ella se señaló:

"(...) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas "a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional"²⁰ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²¹, que implica una violación grave, masiva y sistemática de

¹⁸ Sentencia T-919 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁹ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁰ "T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²¹ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan "(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.", así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres."



sus derechos fundamentales²² y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: "Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado"²³. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte "la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública"²⁴, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional."

5.6 De la separación o escisión del núcleo familiar de los desplazados por la violencia

El Registro Único de Víctimas (RUV) se encuentra previsto en el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, como una herramienta administrativa que conserva la información sobre las víctimas del conflicto armado interno, en los términos previstos en el artículo 3º de la ley en cita.

La Corte Constitucional, de forma reiterada, ha advertido que la inscripción carece de efectos constitutivos, pues el registro cumple únicamente con la finalidad de servir de instrumento técnico para la identificación de la población afectada y como mecanismo útil de información para el diseño e implementación de políticas públicas que salvaguarden los derechos constitucionales de las víctimas.

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 4800 de 2011, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), es la entidad del Estado encargada de la administración, operación y funcionamiento del RUV. Para tal efecto, se dispone que quien se considere víctima se deberá presentar ante el Ministerio Público para solicitar su inscripción, en la oportunidad prevista en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.

La solicitud de registro debe permitir su identificación, así como la obtención de información básica sobre los hechos ocurridos y la conformación del grupo familiar. Al respecto, el artículo 33 del Decreto 4800 de 2011, dispone que: "Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información: (...) Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas y las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos, (...) teniendo en cuenta el tiempo en el que ocurrió la violación, y la situación de vulnerabilidad de la víctima".

²² Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

²³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, M. P: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴ Sentencia T-215 de 2002, M. P: Jaime Córdoba Triviño



Las declaraciones deberán ser enviadas al siguiente día hábil a la UARIV²⁵, la cual tomará un término máximo de 60 días hábiles para otorgar o denegar el registro. Las medidas de asistencia y atención se otorgarán conforme a la integración del núcleo familiar y su suministro se hará al jefe de hogar reportado.

En la Sentencia T-025 de 2004²⁶, la H. Corte Constitucional recordó que es constitucionalmente viable la modificación del registro, en aquellos casos en que, por el paso del tiempo, se constituyen nuevos núcleos familiares entre las personas víctimas del desplazamiento forzado, en aras de obtener las ayudas que les permita existir independientemente como familias. Precisamente, uno de los principios relativos a la protección durante el desplazamiento, señala que todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

Así las cosas, si bien la composición del núcleo familiar puede variar por distintas circunstancias con el transcurrir del tiempo, ya sea aumentando o disminuyendo el número de sus miembros; ello no es óbice para admitir que, en desarrollo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a constituir una familia (CP arts. 16 y 44), se puedan presentar fenómenos de división o escisión del grupo familiar. En este último caso, como lo ha señalado la Corte, es preciso determinar que dicha separación no corresponda a una estrategia indebida para aumentar la ayuda recibida.

En desarrollo de lo anterior, en la providencia en cita, en relación con la pretensión de corrección del núcleo familiar, se manifestó que es posible distinguir varias situaciones: "(i) la de quienes desean separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda; (ii) la de quienes por las condiciones mismas del desplazamiento interno son separados de su núcleo familiar, se reencuentran posteriormente con él y desean unirse para solicitar las ayudas previstas para la población desplazada; y (iii) la de quienes han formado un nuevo núcleo familiar al constituirse como pareja estable con hijos o como madre cabeza de familia, pero separada de su esposo o compañero permanente".

Frente a cada uno de los anteriores escenarios, se han establecido distintas reglas dirigidas a determinar la procedencia o no de la modificación del registro, con el propósito de salvaguardar los recursos que permiten el desarrollo de las medidas de asistencia y atención que se otorgan a las víctimas. Así, en la citada Sentencia T-025 de 2004, se manifestó que:

"En el primer evento, dada la complejidad administrativa que implicaría permitir el cambio de inscripción por la mera voluntad del desplazado o el riesgo de que ello sea solicitado estratégicamente con el fin de aumentar la ayuda recibida, resulta razonable que no sea posible obtener un nuevo

²⁵ Decreto 4800 de 2011, artículo 31.

²⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



registro, máxime si se tiene en cuenta que en todo caso, las ayudas se canalizarán a través del núcleo familiar con el cual fueron registrados. **En el segundo evento**, especialmente cuando se trata de menores de edad y de ancianos que se reencuentran con su familia, las autoridades deben tomar medidas para garantizar que éstas personas puedan reunirse con sus allegados y, cuando sea necesario, modificar la información del registro para garantizar que estos núcleos familiares reciban la ayuda adecuada y proporcionalmente mayor que se le brinda a la población desplazada. La especial protección constitucional de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, o de personas de la tercera edad, así como de la familia y su manifestación a través del derecho de la población desplazada a la reunificación familiar, de conformidad con el Principio Rector 16, justifican esta autorización especial. Estas mismas razones justifican que se permita, como lo prevé **el tercer evento**, la modificación del registro para que mujeres cabeza de familia o parejas nuevas con hijos puedan constituir núcleos familiares de desplazados con registro autónomo y diferente al originario, y de esta manera, obtener la ayuda que les permita existir independientemente como familias.”²⁷ (Negrilla fuera del texto original)

Con la expedición del Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1148 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, se establecieron un conjunto de reglas sobre la división del grupo familiar y la distribución de las ayudas alimentarias, en un contexto en donde se verifica una simple fragmentación del núcleo y en otros en los que se identifican condiciones particulares que exigen una especial protección constitucional. Textualmente, en el artículo 119, se consagra que:

“Artículo 119.- Ayuda humanitaria en caso de división del grupo familiar. Cuando se efectúe la división de grupos familiares inscritos en el Registro Único de Víctimas, se mantendrá el monto de la ayuda humanitaria que el grupo inicial venía recibiendo y seguirá siendo entregado al jefe de hogar que había sido reportado.

Parágrafo.- En aquellos grupos familiares cuya división obedezca al abandono por parte del jefe del hogar y se requiere la protección de los niños, niñas y adolescentes o es producto de violencia intrafamiliar, dichos hogares recibirán de manera separada la ayuda humanitaria correspondiente, de manera proporcional según la conformación del grupo familiar.

Para tal efecto, la persona deberá acreditar de manera sumaria dicha situación. La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas podrá solicitar al Defensor de Familia o al Comisario de Familia

²⁷ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



correspondiente, la información que le permita realizar la entrega separada de la citada ayuda humanitaria."

Como se infiere de la norma transcrita, su lógica se inscribe en la fijación de un parámetro general, por virtud del cual se busca evitar que el monto de la ayuda humanitaria sea fragmentado sin justificación alguna, a partir de la simple división del núcleo familiar, ya sea motivado por la mera voluntad del desplazado o con el fin de aumentar la ayuda recibida. En este tipo de casos, se mantendrá el monto autorizado y seguirá siendo entregado al jefe del hogar que había sido reportado. Por el contrario, en aquellas circunstancias en las cuales se trate del abandono del grupo por parte de quien lo representa o de violencia intrafamiliar, se procederá a la división de la ayuda correspondiente, de manera proporcional a la nueva conformación de los núcleos familiares. En tales circunstancias, el interesado deberá acreditar de manera sumaria dicha situación, sin perjuicio de la carga que se impone a la UARIV, consistente en verificar la división alegada, para lo cual, en caso de estimarlo pertinente, podrá acudir a las autoridades estatales de familia, con el fin de poder entregar de forma separada la citada ayuda humanitaria.

La existencia del citado marco reglamentario no es óbice para entender que las otras hipótesis de escisión o separación del grupo familiar, conforme a lo previsto en la jurisprudencia constitucional, se mantienen vigentes y son susceptibles de amparo. Ello ocurre, entre otras, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque uno de los principios rectores durante el desplazamiento, señala que todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar, lo que conduce en el caso de la población desplazada a adoptar (i) medidas de protección cuando se presenta el reencuentro de menores de edad y adultos mayores con sus familias, o a (ii) modificar y actualizar el registro para admitir a mujeres cabeza de familia o a parejas nuevas con hijos. Así, por ejemplo, el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011 dispone que: "Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, tendrán entre otros los siguientes derechos (...): 7. Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar".

En segundo lugar, porque los derechos de las víctimas (como sujeto de especial protección) se someten al principio de progresividad, por lo que el Estado además de aumentar paulatinamente el goce efectivo sobre los mismos, debe abstenerse de adoptar medidas que impliquen un retroceso frente al nivel de protección otorgado. Lo anterior implica que si bien el reglamento puede establecer reglas sobre la división del grupo familiar y la distribución de las ayudas humanitarias, no por ello puede entenderse que dicho régimen excluye los desarrollos jurisprudenciales vigentes sobre la materia, pues su exigibilidad – en términos de progresividad y de la cláusula de no regresividad– responde a la necesidad de amparar derechos fundamentales de la población desplazada,



como ocurre con los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a constituir y preservar una familia (CP arts. 11, 12 y 42).

Por último, como lo ha señalado reiteradamente la Corte, porque una de las reglas relativas a la inscripción de una persona desplazada en el registro, cuando exista división del núcleo familiar, consiste en verificar y caracterizar dicha división y comprobar el verdadero estado en el que se encuentran los miembros de un grupo familiar, para, si es del caso, modificar el existente o realizar la respectiva segmentación y otorgar un nuevo registro.

De acuerdo con lo expuesto, a partir de la jurisprudencia constitucional y de la normatividad vigente, es posible extraer cinco circunstancias que generan la división de un grupo familiar que fue desplazado por la violencia, de las cuales sólo una no amerita la división de la ayuda humanitaria y tres justifican la entrega de ayuda independiente a la del grupo original. Tales situaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

(i) Cuando las personas deciden separarse de su núcleo familiar original sin justificación o para recibir mayor ayuda humanitaria (inciso 1º del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-025 de 2004). En este escenario no es posible incluir un nuevo registro y se mantendrá el monto de la ayuda inicialmente otorgada, la cual será entregada al jefe de hogar que consta en la correspondiente declaración.

(ii) Cuando se trata del abandono por parte del jefe de hogar y se requiere la protección de menores de edad (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-721 de 2008). En esta hipótesis se procederá a la creación de un nuevo registro y se dividirá proporcionalmente la ayuda según la conformación de cada grupo familiar.

(iii) Cuando el núcleo se separa por violencia intrafamiliar (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011). En este escenario se siguen las mismas reglas previamente expuestas, esto es, se debe crear un nuevo registro y dividir proporcionalmente la ayuda.

(iv) Cuando se trata de menores de edad y de adultos mayores que se reencuentran con su familia (Sentencia T-025 de 2004). En esta circunstancia, siempre que sea necesario, se debe modificar la información del registro, para garantizar que el núcleo familiar reciba la ayuda adecuada y proporcional a su nueva realidad.

(v) Cuando se está en presencia de mujeres cabeza de familia o de parejas nuevas con hijos (Sentencias T-025 de 2004, T-783 de 2011 y T-462 de 2012). En esta hipótesis se deberá inscribir un nuevo registro "autónomo y diferente al



originario"²⁸, con miras a proporcionar la ayuda necesaria "que les permita existir independientemente como familias"²⁹.

Las circunstancias expuestas evidencian que, en varias ocasiones, resulta necesaria la modificación del registro o la inscripción de uno nuevo, como herramienta idónea para proteger los derechos fundamentales de la población desplazada y salvaguardar la institución familiar, con miras a preservar el mínimo vital y la subsistencia de sus miembros, en especial de adultos mayores y menores de edad.

No obstante, como se infiere de lo expuesto en el Decreto 4800 de 2011, es preciso constatar la ocurrencia de cada una de las situaciones previamente descritas. De ahí que, por una parte, se demande de la persona interesada la acreditación sumaria de la hipótesis que alega; y por la otra, se asigne a la UARIV la obligación de identificar el entorno de la familia y caracterizar el estado en el que se encuentra. Para tal diligencia, la citada Unidad podrá solicitar el apoyo correspondiente de las autoridades competentes en asuntos de familia (el Defensor de Familia o el Comisario de Familia), para que, en virtud de su conocimiento especializado en dicha área, informen sobre las circunstancias que rodean a las personas que pretenden constituirse como un nuevo núcleo familiar y, por dicha vía, obtener un registro autónomo e independiente del originario.

5.7 Caso concreto

Previo al análisis del caso bajo estudio, es preciso señalar que, como se expuso en el marco normativo y jurisprudencial de la presente providencia, de conformidad con lo dispuesto la H. Corte Constitucional, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha considerado que la acción de tutela esta llamada a prosperar, cuando se demuestre que los mecanismos existentes no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo bastante eficientes para evitar la ocurrencia de un daño irremediable.

Ahora bien, encontrándose procedente la presente acción, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre la presunta vulneración alegada por la accionante, la cual tiene origen con la negación por parte de FONVIVIENDA del subsidio de vivienda familiar, solicitado para el nuevo núcleo familiar al cual pertenece la accionante.

²⁸ Sentencia T-025 de 2004.

²⁹ *Ibidem*.



Con fundamento en lo anterior, se tiene que la señora Beltrán Ortega, formuló la presente acción de tutela, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, de petición, a la intimidad, a la seguridad y a la asistencia a los niños, como consecuencia de amparo solicitado, pretende que, se le ordene a las entidades accionadas que se adopten las medidas necesarias, a fin de que se incluya en el subsidio de vivienda familiar, teniendo en cuenta las condiciones actuales de su núcleo familiar.

En tal sentido, se tiene que FONVIVIENDA, negó el subsidio de vivienda familiar basándose en lo previsto en el artículo 6 de la ley 3 de 1991, el cual prohíbe que una persona que ha recibido el subsidio con anterioridad, vuelva a ser beneficiario del mismo.

Es menester, resaltar que el objeto del mencionado subsidio, es la facilitación de una solución de vivienda de interés social, a aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia, el cual solo puede ser otorgado por una sola vez, a fin de que no se distorsionen los fondos estatales, y puedan beneficiarse a todas las familias víctimas del conflicto.

A partir de lo anterior, es posible aseverar, que la vulneración alegada por la accionante es inexistente, en la medida en que, la negación realizada por el Fondo Nacional de Vivienda, se adecua a lo previsto en la norma que regula la asignación de los subsidios de vivienda familiar otorgados a la personas desplazadas por la violencia.

Por esta razón, es pertinente considerar que a la accionante, se le imposibilita acceder a un subsidio de vivienda familiar, habiendo sido beneficiaria del mismo, en oportunidad anterior, por lo que, antes de solicitar un nuevo subsidio, debe solicitar ante la UARIV la separación del núcleo familiar, como quiera que ha creado uno diferente, el cual viene siendo conformado por la accionante y sus tres hijos.

Según lo expuesto, la Sala encuentra, que la accionante invoca uno de los escenarios posibles, en los que la jurisprudencia constitucional ha considerado admisible la conformación de un nuevo núcleo familiar y la asignación de de la ayuda humanitaria independiente, como lo es la constitución de un hogar integrado por una madre cabeza de familia con hijos menores de edad.

En ese sentido, la accionante debe solicitar ante el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, un nuevo censo, con el objeto de que la UARIV, proceda al estudio de la separación de núcleo familiar del conformado por su madre y hermano, el cual debe ser solicitado por la accionante. Es de anotar,



que dicho procedimiento, es requisito *sine qua non* para la obtención de las ayudas humanitarias que se pretende.

No sobra recordar que una vez se promueve una actuación administrativa, las entidades públicas se encuentran obligadas a adoptar las medidas que permitan prevenir situaciones de peligro o amenaza frente a los derechos fundamentales que puedan verse comprometidos, siendo su deber adelantar de manera pronta y eficaz los distintos actos y procedimientos previstos en la ley para conjugar dicha situación, pero es la parte interesada la obligada a adelantar los procedimientos, cuando se altera su situación personal y/o familiar.

5.8 De la vulneración del derecho a la vida, a la igualdad y a la intimidad

Con base en la situación fáctica esbozadas, es posible aseverar que la vulneración respecto a estos derechos no existe, dado que no fue posible determinar la vulneración, o los hechos que demuestren que la entidad accionada vulneró o amenazó los derechos alegados por el accionante. En tal sentido, se negará el amparo deprecado por la accionante.

5.9 De la vulneración del derecho fundamental de petición

Respecto a este derecho fundamental, la Sala estima, que tampoco existe tal vulneración, teniendo en cuenta que los derechos de petición señalados por la accionante, fueron presentados de manera verbal, circunstancia que otorga a la entidad receptora a emitir una respuesta del mismo modo.

Ahora bien, las solicitudes elevadas a la entidad accionada, concretamente FONVIVIENDA, fueron resueltas de fondo, tal como se pudo inferir de las afirmaciones hechas por la parte accionante y el informe rendido por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, lo cual, es razón suficiente para afirmar que la vulneración respecto a este derecho no existe.

5.10 De la vulneración al derecho fundamental a la vivienda digna

Con relación a este derecho, la Sala estima que no existe vulneración, atendiendo a que le fue asignado a la accionante un subsidio para vivienda familiar, con ocasión al desplazamiento sufrido por su núcleo familiar.

Ahora bien, si la accionante pretende, acceder a un nuevo subsidio deberá instaurar, en primera medida, una solicitud de separación del núcleo familiar, alegando que ya fue conformado un nuevo núcleo, por ella y sus tres hijos menores.



VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Sala **NEGARA** el amparo solicitado por la señora **OMAIRA ISABEL BELTRÁN ORTEGA**, atendiendo a que no se evidenció vulneración alguna por parte de la entidades accionada en la presente acción, respecto al caso en concreto, se conminara a la parte accionante para que inicie los trámites correspondientes a fin de que la UARIV estudie la posibilidad de dividir el núcleo familiar, y en consecuencia constituya un nuevo registro, autónomo e independiente, atendiendo a que se creó uno nuevo, conformado por la accionantes y sus tres hijos menores.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA;

PRIMERO: NEGAR el amparo solicitado en la presente acción de tutela, según lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

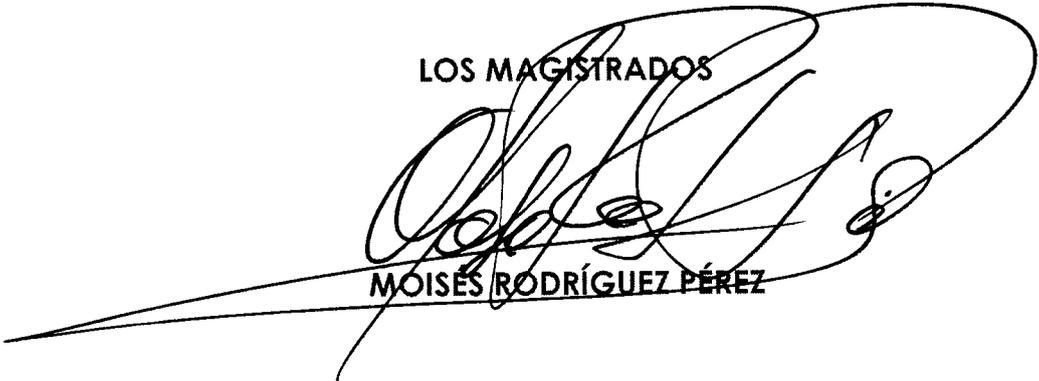
SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente o por cualquier medio efectivo al accionante y a la entidad demandada, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

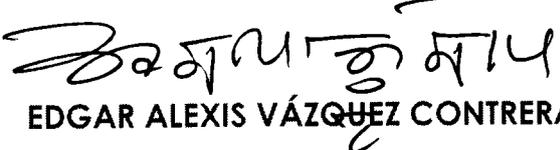
TERCERO: Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación, **REMÍTASE DE INMEDIATO** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sección de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXIS VÁZQUEZ CONTRERAS


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ALVÁREZ

(Las anteriores firmas corresponden al proceso radicado 13-001-23-37-000-2016-00589-00)