



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA

San José de Cúcuta, veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

RAD. JUZGADO: 54001-31-05-003-2021-00150-00
ACCIONANTE: EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO
ACCIONADO: NUEVA E.P.S.
UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS S.A.S.

Procede este Despacho a decidir sobre la acción de tutela impetrada por **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO** contra la **NUEVA E.P.S.** y la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS S.A.S.**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y a la salud.

1. ANTECEDENTES

La señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO**, interpone la acción de tutela con fundamento en lo siguiente:

- Manifiesta haber sido diagnosticada con Leucemia Mieloide Crónica (LMC) desde hace seis años, tiempo en el cual sido atendida de manera ininterrumpida por la Unidad Hematológica Especializada IPS SAS. Agrega además que hay un médico en dicha unidad que le realiza una consulta de farmacovigilancia, a parte de la que le realiza su médico tratante, con el fin de tratar los efectos que su tratamiento médico le produce.
- En este sentido, señala que toma el medicamento Imatinib 400 miligramos (quimio oral), el cual produce diversos efectos secundarios, no obstante, la NUEVA EPS, le indicó que de ahora en adelante el medicamento se lo iba a entregar una farmacia y no la Unidad Hematológica Especializada IPS, quien además le prestaba todos los servicios integrales de salud, tal como se señaló en el párrafo anterior.
- Debido a lo anterior, manifiesta que ya no tendrá acceso a los servicios integrales de salud que venía recibiendo por parte de la Unidad Hematológica, sumado al hecho de tener que verse envuelta en una tramitología ante la NUEVA EPS y la farmacia que le hará entrega del medicamento requerido.

2. PETICIONES

La parte accionante solicita la salvaguarda de sus derechos fundamentales a la vida y a la salud, requiriendo que se ordene a la **NUEVA EPS** y a la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS** la entrega del medicamento Imatinib 400 miligramos y el tratamiento integral requerido, dada su patología de Leucemia Mieloide Crónica (LMC).

3. RESPUESTA DE LA ACCIONADA

→ La **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS** manifestó la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues es función de la EPS la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración a derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esta Entidad.

Agregó que conforme a la revisión de la historia clínica de la paciente EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO, ha sido valorada por hematología desde el año 2015, siendo su última consulta con el especialista el día el miércoles 28 de abril del 2021 en las instalaciones de la Unidad hematológica Especializada IPS SAS ubicadas en la Calle 9 No 5E-24 La Riviera, y su plan de tratamiento esta descrito en la historia clínica anexada.

En ese orden de ideas, afirma que efectivamente la paciente ha recibido en esa institución atención integral que incluye toma de laboratorios clínicos, estudios especializados, consulta médica con el especialista hematólogo, la entrega del medicamento Imatinib x400mg y farmacovigilancia, que consiste en el seguimiento que realiza el químico farmacéutico, de los efectos secundarios que puedan causar los medicamentos que son suministrados a los pacientes en sus quimioterapias, sin que la accionante deba hacer trámites administrativos de ningún tipo, ya que la Unidad Hematológica realiza ante la Nueva Eps, el trámite de las autorizaciones para prestar los servicios médicos.

Con respecto a la entrega del medicamento Imatinib x 400mg, indica que esa institución recibió notificación por parte de la Gerencia Nacional de Medicamentos de Nueva EPS la indicación de que a partir del 01 de abril algunos de los medicamentos oncológicos para tratamiento ambulatorio que venían siendo entregados por la Unidad Hematológica Especializada, van a ser suministrados por uno de los operadores logísticos de la Nueva Eps. En vista de esta indicación, este medicamento no fue dispensado a la accionante, pasando a ser responsabilidad del operador logístico de la Eps la entrega del mismo y las consecuencias de los efectos secundarios y atención medica que deriven del consumo del medicamento quimioterapéutico.

→ La **NUEVA EPS** solicitó que se deniegue por improcedente la presente acción de tutela, toda vez que no ha negado la prestación y garantía de los servicios en salud incluidos dentro del plan de benéficos en salud, por el contrario, ha realizado la entrega del medicamento solicitado, a través de farmacia éticos, evidenciándose finalmente un hecho superado.

Por otro lado, peticionó que se deniegue la solicitud de atención integral, la cual hace referencia a servicios futuros e inciertos que no han sido siquiera prescritos por los galenos tratantes y se anticipa a una supuesta prescripción, cuando pueden resultar aun en servicios que no son competencia de la eps, como los no financiados por los recursos de la UPC.

Finalmente, en lo ateniende al suministro del medicamento IMATINIB 400 mg (tableta) para el tratamiento de leucemia mieloide crónica, manifiesta que el 08 de mayo de 2021 fue direccionado y se hizo entrega del mismo a la **FARMACIA ÉTICOS**.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Problema Jurídico

De acuerdo a los hechos que fundamentaron la presente acción de tutela, las pruebas aportadas y las respuestas de los accionados, este Despacho debe determinar si la **NUEVA EPS** y la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS** vulneraron los derechos a la vida y a la salud de la accionante por no realizar la entrega del medicamento Imatinib 400 miligramos y el tratamiento integral requerido para su patología de Leucemia Mieloide Crónica (LMC).

6.2. Aspectos Generales de la acción de tutela

Es una garantía constitucional de toda persona, exigir ante las autoridades judiciales la protección inmediata de sus derechos fundamentales, a través de la acción de tutela, consagrada como un mecanismo preferente y sumario que se surte en un término de diez (10) días, que tiene como objetivo impedir o cesar la vulneración o amenaza de éstos derechos, a través de una sentencia que es de inmediato cumplimiento y es susceptible de ser impugnada por las partes.

De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales, y es procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de éstos derechos; pero solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en los términos del numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

Es decir, que la acción de tutela tiene un carácter residual y está sujeta a la inexistencia o ineficacia de otro mecanismo judicial que garantice de forma oportuna y efectiva la protección del derecho fundamental que está siendo vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular.

6.3. Legitimación en la causa por activa

Según lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser interpuesta por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien puede actuar por sí misma, a través de apoderado judicial, o representado por un agente oficioso cuando no esté en condiciones de promover su propia defensa.

De lo anterior, se colige que hay diferentes formas para que se configure la legitimación por activa, entre las que encontramos las siguientes: a) Cuando la interposición de la acción se realiza a través de apoderado judicial, para lo cual se requiere el poder que lo faculte para ejercer la acción; b) Cuando el que interpone la tutela es el representante legal, ya sea de una empresa o de un menor de edad, de un interdicto, etc.; c) Cuando el afectado de manera directa propugna por sus derechos; d) y cuando se realiza a través de agente oficioso.

En atención a las anteriores precisiones normativas, es del caso advertir que la acción de tutela fue interpuesta por la señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO**, por la defensa de los derechos fundamentales a la vida y a la salud.

6.4. Derecho fundamental a la salud

Los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de 1991, consagran la seguridad social y la salud, como un derecho social y económico de carácter irrenunciable y como un servicio público a cargo del Estado, en el cual debe garantizar el acceso de todas las personas a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Sobre el carácter fundamental del derecho a la salud, la H. Corte Constitucional ha fijado un criterio claro y reiterado, según el cual éste es un derecho autónomo, debido a que es necesario garantizar la vida digna de las personas y resulta ser indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales; que en sí mismo considerado implica un cierto grado de complejidad, dado que protege diversos aspectos de la vida humana y comprende prestaciones de orden económico orientada al efectivo goce de éste derecho.

En la sentencia T-144 de 2008, la Corte Constitucional, explicó lo siguiente:

“Se trata entonces de una línea jurisprudencial reiterada por esta Corte, la cual ha establecido que el derecho a la salud es un derecho fundamental, que envuelve como sucede también con los demás derechos fundamentales, prestaciones de orden económico orientadas a garantizar de modo efectivo la eficacia de estos derechos en la realidad. Bajo esta premisa, el Estado a través del Sistema de Seguridad Social en Salud, proporciona las condiciones por medio de las cuales sus asociados pueden acceder a un estado de salud íntegro y armónico. Acción de Tutela de Primera Instancia Radicado: 2020-00267 4

Es por ello que esta Corporación ha precisado que la salud puede ser considerada como un derecho fundamental no solo cuando peligra la vida como mera existencia, sino que ha resaltado que la salud es esencial para el mantenimiento de la vida en condiciones dignas...

En conclusión, la Corte ha señalado que todas las personas sin excepción pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de su derecho constitucional fundamental a la salud. Por tanto, todas las entidades que prestan la atención en salud, deben procurar no solo de manera formal sino también material la mejor prestación del servicio, con la finalidad del goce efectivo de los derechos de sus afiliados, pues la salud comporta el goce de distintos derechos, en especial el de la vida y el de la dignidad; derechos que deben ser garantizados por el Estado Colombiano de conformidad con los mandatos internacionales, constitucionales y jurisprudenciales.”

Así mismo, en la sentencia T-760 de 2008, señaló:

“(…) 3.2.3. El derecho a la salud es un derecho que protege múltiples ámbitos de la vida humana, desde diferentes perspectivas. Es un derecho complejo, tanto por su concepción, como por la diversidad de obligaciones que de él se derivan y por la magnitud y variedad de acciones y omisiones que su cumplimiento demanda del Estado y de la sociedad en general. La complejidad de este derecho, implica que la plena garantía del goce efectivo del mismo, está supeditada en parte a los recursos materiales e institucionales disponibles. Recientemente la Corte se refirió a las limitaciones de carácter presupuestal que al respecto existen en el orden nacional: “[e]n un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad.”

3.2.4. En un primer momento, la Corte Constitucional consideró que la acción de tutela era una herramienta orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de libertad clásicos y otros como la vida. No obstante, también desde su inicio, la jurisprudencia entendió que algunas de las obligaciones derivadas del derecho a la salud, por más que tuvieran un carácter prestacional y en principio fuera progresivo su cumplimiento, eran tutelables directamente, en tanto eran obligaciones de las que dependían derechos como la vida o la integridad personal, por ejemplo. Esto ha sido denominado la tesis de la conexidad: la obligación que se deriva de un derecho constitucional es exigible por vía de tutela si esta se encuentra en conexidad con el goce efectivo de un derecho fundamental. La Corte Constitucional ha señalado pues, que hay órbitas de la protección del derecho a la salud que deben ser garantizadas por vía de tutela, por la grave afección que implicarían para la salud de la persona y para otros derechos, expresamente reconocidos por la Constitución como ‘derechos de aplicación inmediata’, tales como la vida o la igualdad.

Sin embargo, también desde su inicio, la jurisprudencia constitucional consideró que la salud no solamente tiene el carácter de fundamental en los casos en los que “se relaciona de manera directa y grave con el derecho a la vida”, “sino también en aquellas situaciones en las cuales se afecte de manera directa y grave el mínimo vital necesario para el desempeño físico y social en condiciones normales”. Siguiendo a la Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, la Corte ha resaltado que el derecho a la salud también se encuentra respaldado en el ‘principio de igualdad en una sociedad’. Es decir, el grado de salud que puede ser reclamado por toda persona de forma inmediata al Estado, es la protección de ‘un mínimo vital, por fuera del cual, el deterioro orgánico impide una vida normal.’”

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio del derecho a la salud como derecho fundamental e irrenunciable, es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela de forma autónoma; y de acuerdo a lo planteado por el Máximo Tribunal Constitucional, en la sentencia T-433 de 2014, es procedente en los siguientes casos: 1. Cuando hay una falta de reconocimiento de prestaciones incluidas en los planes obligatorios de salud o dentro de los planes de cobertura y la negativa no tiene Acción de Tutela de Primera Instancia Radicado: 2020-00267 5 un fundamento estrictamente médico; 2. Cuando no se reconocen prestaciones excluidas de los

planes de cobertura que son urgentes y la persona no puede acceder a ellas por incapacidad económica; 3. Cuando existe una dilación o se presentan barreras injustificadas en la entrega de los medicamentos; y, 4. Cuando se desconoce el derecho al diagnóstico.

En relación con la atención integral en salud y la protección constitucional reforzada que tienen las personas que padecen cáncer, la Corte Constitucional en la sentencia T 261 de 2017 señaló:

El tratamiento integral implica la obligación de no fraccionar la prestación del servicio, por lo que está conexo con el principio de continuidad, que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, obliga a prestar los servicios de salud de modo adecuado e ininterrumpido. Para tal efecto, las entidades de salud deben actuar con sujeción al principio de solidaridad, de modo que los trámites administrativos no sean un obstáculo en la prestación de sus servicios y los mismos sean brindados de forma coordinada y armónica.

Dentro de esta perspectiva debe considerarse con toda atención, que las personas que padecen cáncer, no están en condición de gestionar la defensa de sus derechos, como podría estarlo una persona sana o que padezca una enfermedad de menor entidad, por lo que se les debe brindar un servicio eficiente durante el curso de toda la enfermedad, de forma tal que puedan sobrellevar sus padecimientos de manera digna.

La salud al ser un derecho fundamental, puede ser protegido mediante la acción de tutela cuando resulte amenazado o vulnerado y no exista otro medio idóneo de defensa judicial, presupuesto que cobra mayor relevancia cuando los afectados son sujetos de especial protección constitucional, como quienes padecen enfermedades degenerativas, catastróficas y de alto costo, entre ellas, el cáncer. Este trato diferenciado tiene fundamento en el inciso 3° del Artículo 13 de la Constitución Política y en los Artículos 48 y 49 del mismo texto.

Frente a las personas que padecen cáncer, el Congreso de la República expidió la Ley 1384 de 2010 con el fin de establecer acciones para la atención integral del cáncer en Colombia y de este modo reducir la mortalidad por cáncer adulto, así como también mejorar la calidad de vida de los pacientes, garantizando el acceso, la oportunidad y la calidad a las acciones contempladas para el control en adulto a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y Entidades Promotoras de Salud.

Posteriormente, el artículo 8° de la Ley 1751 de 2015 señaló la necesidad de garantizar el tratamiento integral a quienes, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, les hubiese sido negado el acceso efectivo al servicio de salud, lo que incluye suministrar *“todos aquellos medicamentos, exámenes, procedimientos, intervenciones y terapias, entre otros, con miras a la recuperación e integración social del paciente, sin que medie obstáculo alguno independientemente de que se encuentren en el POS o no”*. Igualmente, comprende un tratamiento sin fracciones, es decir

“prestado de forma ininterrumpida, completa, diligente, oportuna y con calidad”.

7. Caso Concreto

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se hace preciso indicar que no existe discusión de que la señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO** recibía los servicios de atención integral de salud, los cuales incluían el suministro del medicamento Imatinib 400 miligramos (quimio oral), por parte de la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS**, debido a su diagnóstico de “Leucemia Mieloide Crónica (LMC)” ; razones por las cuales solicita que los servicios médicos integrales y la entrega del medicamento continúe siendo brindados por dicha IPS, pues la NUEVA EPS direccionó la entrega a la farmacia éticos.

La **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS** manifestó la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que es función de la EPS la prestación de los servicios de salud, por lo que la vulneración a los derechos fundamentales se produciría por una omisión no atribuible a esta Entidad.

Por su parte, la NUEVA EPS, solicitó que se declara la improcedencia de la acción en cuestión pues no ha negado la prestación y garantía de los servicios en salud incluidos dentro del plan de benéficos en salud, por el contrario, ha realizado la entrega del medicamento solicitado, a través de farmacia éticos, evidenciándose finalmente un hecho superado. Además, peticionó que se deniegue la solicitud de atención integral, la cual hace referencia a servicios futuros e inciertos que no han sido siquiera prescritos por los galenos tratantes y se anticipa a una supuesta prescripción, cuando pueden resultar aun en servicios que no son competencia de la eps, como los no financiados por los recursos de la UPC.

Al respecto, la Corte Constitucional desarrolló en la sentencia T – 387 de 2018 el alcance los principios de integralidad y oportunidad en la prestación de servicios de salud, frente a personas con diagnóstico de cáncer, los cuales cuentan con protección constitucional reforzada, a saber:

“Como desarrollo del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 constitucional, este Tribunal ha dispuesto reiteradamente que ciertas personas, debido a su estado de mayor vulnerabilidad y debilidad manifiesta, son *sujetos de especial protección constitucional* y, por lo tanto, merecedoras de especial protección en el Estado Social de Derecho. Dentro de esta categoría, en desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha incluido a las personas que padecen enfermedades catastróficas o ruinosas, como el cáncer. Por esta razón, ha dispuesto que esta población tiene derecho a protección reforzada por parte del Estado, la cual se traduce en el deber de brindarles acceso sin obstáculos y al oportuno tratamiento integral para la atención de su patología

Como se observa, una de las reglas decantadas por este Tribunal respecto de las personas que padecen cáncer u otras enfermedades catastróficas es el derecho que éstas tienen a una *atención integral en salud* que incluya la prestación de todos los servicios y tratamientos que requieren para su recuperación, sin que medie obstáculo alguno. En suma, esta integralidad a la que tienen derecho esta clase de pacientes cuyo estado de enfermedad afecte su integridad personal o su vida en

condiciones dignas, significa que la atención en salud que se les brinde debe contener “*todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud*”

En el caso en concreto, a través de la historia clínica aportada al expediente por parte de la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS**, se puede observar la necesidad de la señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO**, no solo de recibir el medicamento Imatinib x400 miligramos, sino todos los servicios integrales de salud que requiera, debido a su patología de Leucemia Mieloide Crónica (LMC), atendiendo de esta manera con lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional, respecto al principio de integralidad y oportunidad, pues se evidenció que la actora requiere de un tratamiento médico que atienda a sus necesidades, con el fin de que no se vea comprometida su integridad, sumado al hecho de que es una persona con protección constitucional reforzada.

En este sentido, se puede inferir que la integralidad en los servicios de salud comprende no solo la entrega del medicamento, sino el derecho a recibir el tratamiento correspondiente que la patología demanda, en aras de lograr el restablecimiento de la salud física y a su vez, la garantía de recibir todos los servicios que sean requeridos para sobrellevar la enfermedad manteniendo la integridad personal, para propender a que el entorno de la señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO** sea tolerable y digno.

En este sentido, este Despacho considera que tal como consta en los medios probatorios, el c realizado por la **NUEVA EPS**, a la **FARMACIA ÉTICOS** el 08 de mayo de la presente anualidad, contraría a todas las luces los postulados del derecho a la integralidad de los servicios de salud, pues logra deducirse que dicha farmacia al limitarse a realizar la sola entrega del medicamento, no le brindará a la señora **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO**, los servicios de farmacovigilancia, que consiste en el seguimiento que realiza el químico farmacéutico, de los efectos secundarios que puedan causar los medicamentos que son suministrados a los pacientes en sus quimioterapias.

Contrario a esto, la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS**, cuenta con todos los medios para brindarle la atención integral a la accionante, tal como lo venía realizando, por lo que resulta desajustado que el medicamento y los servicios oncológicos sean suministrados por uno de los operadores logísticos de la **NUEVA EPS**, respecto el cual no existe certeza que realizaría la actividad de vigilancia necesaria para analizar los efectos secundarios de la medicación.

Por lo anterior, este Despacho accederá a la petición de amparo de los derechos fundamentales que se alegan vulnerados por la **NUEVA EPS**, y en consecuencia, se ordenará a dicha entidad accionada que la entrega del medicamento Imatinib x400mg y la prestación de los demás servicios integrales de salud requeridos por la accionante sean nuevamente brindados por la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS**, teniendo en cuenta lo expresado por la accionante y el tratamiento integral que recibía sin interrupción alguna por parte de dicha entidad.

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO. TUTELAR los derechos invocados por el accionante en la presente acción de tutela, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. ORDENAR a NUEVA EPS que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, direcciona la entrega del medicamento la entrega del medicamento Imatinib 400 miligramos de la accionante **EKATERINA MARGARITA LUNA ROMERO**, a través de la **UNIDAD HEMATOLÓGICA ESPECIALIZADA IPS.**, con el fin de que esta última realice la farmacovigilancia, que consiste en el seguimiento que realiza el químico farmacéutico, de los efectos secundarios que puedan causar los medicamentos que son suministrados a los pacientes en sus quimioterapias.

TERCERO. NOTIFICAR esta decisión a los interesados conforme a lo señalado en el Decreto 2591 de 1991 haciéndosele saber al accionado que el término con que cuenta para el cumplimiento de la orden aquí impartida empezará a correr a partir de la notificación.

CUARTO. Una vez ejecutoriada la presente providencia, en caso de no ser impugnada, REMÍTASE a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser seleccionada para revisión, se dispone a obedecer y cumplir lo ordenado por el superior y el archivo de la acción.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARICELA C. NATERA MOLINA
Juez

LUCIO VILLÁN ROJAS
Secretario



REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER
JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA

San José de Cúcuta, veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

RAD. JUZGADO: 54-001-31-05-003-2021-00086-00
ACCIONANTE: JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ
ACCIONADO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN
INTEGRAL A LAS VICTIMAS
EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA GOBERNACIÓN
DE NORTE DE SANTANDER
ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA

Procede este Despacho a decidir sobre la acción de tutela impetrada por **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ** contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA, GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO** y el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA** por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la estabilidad familiar y al derecho de petición.

1. ANTECEDENTES

La señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**, interpone la acción de tutela con fundamento en lo siguiente:

- Manifiesta ser madre cabeza de familia, con un hijo menor de edad, víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado, y que, a la fecha, no ha sido reparada.
- Indica que ha presentado ante las entidades accionadas derechos de petición respecto de la necesidad de tener vivienda propia pero no le han dado una respuesta de fondo y clara a sus requerimientos.
- En este sentido, señala que por todos los padecimientos que ha tenido que sobrellevar a causa del conflicto, su unidad familiar ha sido fuertemente golpeada, de ahí que nazca la necesidad de protección a su derecho de tener vivienda digna propia, y la obligación del Estado de fijar las garantías necesarias para impedir la vulneración de sus derechos fundamentales.

2. PETICIONES

La parte accionante, solicita que se conceda la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la estabilidad familiar y al derecho de petición. En consecuencia, se ordene a las accionadas la vinculación en un plan de vivienda o un subsidio de vivienda.

3. RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS

→ EL **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA** se opone a la prosperidad de la presente acción de tutela y solicita que se declare la improcedencia por carencia actual del objeto, toda vez que esta entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante, y por el contrario, dentro del ámbito de sus competencias viene realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares que cumplan con los requisitos exigidos por la ley.

Sumado a lo anterior, manifestó que la accionante no figura como postulada en ninguna de las convocatorias, lo cual es requisito esencial para que las personas tengan derecho a acceder a un subsidio de vivienda, por lo que, en virtud del principio de legalidad, esta entidad debe respetar las normas jurídicas que regulan el subsidio familiar de vivienda de interés social.

En ese orden de ideas, señaló algunos programas de vivienda de interés social, donde los hogares potencialmente beneficiarios son seleccionados por Prosperidad Social, y deben cumplir con los requisitos de priorización. Por lo anterior, el hogar deberá verificar si se encuentra dentro de los listados de selección por parte de esta última entidad, para seguir el procedimiento con Fonvivienda.

→ **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS** estando debidamente notificada de la acción interpuesta, se opuso a las pretensiones de la accionante, indicando que la entidad atendió de manera clara, precisa y congruente la solicitud presentada por JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYES. Agregó además que, la competencia en oferta institucional para la POBLACIÓN DESPLAZADA corresponde en general a todas las entidades que conforman el ahora Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia –SNARIV, de tal forma que la competencia NO es exclusiva de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En este sentido manifestó que, no se debe entender conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario de manera negativa, por lo que se colige que lo que se necesita es que la respuesta sea de fondo congruente y puesta en conocimiento del peticionario, al haber explicado que dentro de sus competencias no estaba el dar trámite a las solicitudes de vivienda y al indicarle a la accionante cual era la entidad indicada para dar trámite a dicha solicitud, resolvieron de forma clara, de fondo y congruente las inquietudes planteadas por JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYES .

Finalmente, puso de presente la concreción de un hecho superado pues la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado se encuentra superada, pues éstos emitieron una respuesta de fondo clara y congruente.

→ **LA SECRETARÍA DE VIVIENDA Y AMBIENTE** estando debidamente notificada de la acción interpuesta, indicó que respondió de fondo la petición incoada por la accionante, toda vez que mediante comunicación externa SVA – 027 del 3 de febrero del año en curso, dieron trámite a la petición, explicándole la política de vivienda que actualmente desarrolla el Gobierno Nacional a través del Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, y el programa de vivienda al cual debe inscribirse.

Sumando a lo anterior, adujeron que los entes territoriales o alcaldías municipales, no postulan ni asignan subsidios familiares de vivienda ni entregan viviendas gratuitas, pues esta competencia la tiene es el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, adscrito al Ministerio de vivienda, ciudad y territorio. El trámite que es de su competencia obedece es al acompañamiento de la entrega de los mismos, siempre con el direccionamiento de la constructora encargada para tal fin.

Por lo anterior, señala la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues sus actuaciones han estado ajustadas a la norma constitucional y legal aplicable.

→El **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, estando debidamente notificado de la acción interpuesta, se opuso a las pretensiones elevadas por el actor, pues conforme a los hechos expuestos, la competencia la tiene la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que es la entidad encargada de todo lo relacionado con la Ayuda Humanitaria de Emergencia, y el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), que es la entidad que se encarga de todo lo relacionado con los Subsidios Familiares de Vivienda, agregando que, la señor JHIAANSS ALEXATH PEREZ ROJAS no aparece postulado en convocatorias para subsidio de vivienda familiar en este Ministerio

Por lo anterior, alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues las peticiones elevadas por la actora, carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

→El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, estando debidamente notificado de la acción interpuesta, se opuso a lo pretendido por la accionante manifestando la falta de legitimación en la causa por pasiva pues de las diferentes modalidades de subsidios de vivienda otorgados por FONVIVIENDA, a PROSPERIDAD SOCIAL solo le compete participar en el denominado SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE “SFVE”. Su competencia en el programa “SFVE,” se limita única y exclusivamente a realizar el estudio técnico para identificar y seleccionar los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa; no obstante, esta labor de carácter técnico, no

debe confundirse con la competencia a cargo FONVIVIENDA, a quien le corresponde la oferta de vivienda, la determinación de las características de los proyectos, la composición poblacional, postulación y la asignación del subsidio, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Sumado a esto, señala que para adelantar el procedimiento de identificación y selección de los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa SFVE, debe verificarse que se cumplan las condiciones y requisitos que establece el marco jurídico del programa mediante la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 1077 de 2015 y que el accionante no cumplió con las condiciones establecidas en la normatividad, para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del SFVE.

→La **GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER**, estando debidamente notificado de la acción interpuesta, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la tutela y solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva en el entendido que esta autoridad no es la competente para el otorgamiento de los subsidios que refiere la accionante, así como por el hecho de que se respondió el derecho de petición que la accionante alega haber radicado ante esta autoridad Departamental.

Debido a lo anterior resaltó que la autoridad competente en el otorgamiento de subsidios e inclusión es el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda.

4. CONSIDERACIONES

4.1. Problema Jurídico

De acuerdo a los hechos que fundamentaron la presente acción de tutela, las pruebas aportadas y la respuesta de la accionada, este Despacho debe determinar si el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA, GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO** y el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA** vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la estabilidad familiar y al derecho de petición de la accionante **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**.

4.2. Aspectos Generales de la acción de tutela

Es una garantía constitucional de toda persona, exigir ante las autoridades judiciales la protección inmediata de sus derechos fundamentales, a través de la acción de tutela, consagrada como un mecanismo preferente y sumario que se surte en un término de diez (10) días, que tiene como objetivo impedir o cesar la vulneración o amenaza de éstos derechos, a través de una sentencia que es de inmediato cumplimiento y es susceptible de ser impugnada por las partes.

De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales, y es procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de éstos derechos; pero solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en los términos del numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

Es decir, que la acción de tutela tiene un carácter residual y está sujeta a la inexistencia o ineficacia de otro mecanismo judicial que garantice de forma oportuna y efectiva la protección del derecho fundamental que está siendo vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular.

4.3. Legitimación en la causa por activa

En el artículo 86 inciso primero de nuestra Constitución Política, se consagra el derecho que tiene toda persona de *reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados*, mediante un procedimiento preferente y sumario. Igualmente, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 establece que toda persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales podrá ejercer la acción descrita por sí mismo o por representante, o a través de un agente oficioso cuando el titular de los derechos vulnerados o amenazados no esté en condiciones de promover su propia defensa.

El estudio de la legitimación en la causa de las partes es un deber de los jueces y constituye un presupuesto procesal en la demanda. Ésta, configura una garantía de que la persona que presenta la acción de tutela tiene un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita al juez

constitucional, para que así, el fallador fácilmente logre establecer que el derecho fundamental reclamado es propio del accionante. Se encuentra legitimado por activa quien promueva la acción de tutela siempre que concurren dos condiciones: (i) que la persona actúe a nombre propio o a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso; y, (ii) procure la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales¹.

En concordancia con lo anterior, es del caso advertir que la acción de tutela fue interpuesta por la señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ** quien presentó el derecho de petición ante las entidades, por lo que se encuentra legitimada para iniciar la acción de tutela en cuestión.

4.4. Derecho fundamental de petición

Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política “ Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En cuanto al alcance de este derecho fundamental, la H. Corte Constitucional en la sentencia T-206 del 2018, estableció lo siguiente:

“Este Tribunal ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo procedente para determinar la violación del derecho de petición. En esa dirección, la sentencia T-084 de 2015 sostuvo que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”. De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado “que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”.

El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”

El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.

El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho

¹ Sentencia T-435 de 2016

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha sido enfática en lo que se refiere a la obligación que tienen las autoridades de emitir una respuesta clara, precisa y congruente frente a lo solicitado por el administrado, existiendo para ello un término legal establecido que debe ser cumplido.

4.5. De los derechos de las víctimas del conflicto armado

En relación con el problema jurídico planteado, es preciso citar la sentencia T-083 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional, realizó un extenso y completo análisis sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, la indemnización administrativa como un mecanismo para proteger el derecho a la reparación integral y la normatividad que regula los criterios de otorgamiento y priorización de

“14. De conformidad con la Constitución Política de 1991 y con la jurisprudencia constitucional, el Estado tiene la obligación de velar por la protección de los derechos de las víctimas, en ejercicio de los principios de acceso efectivo a la administración de justicia[15], dignidad humana[16], igualdad[17] y goce efectivo de los derechos[18].

14.1. Sobre la materia, existe un catálogo de derechos para las víctimas que ha sido plasmado en distintos instrumentos internacionales. Al respecto, se han establecido los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición como “bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar a la reparación sin la justicia”[19]. En ese sentido, el Estatuto de Roma[20] establece en su artículo 75, el derecho a la reparación, el cual engloba factores como la restitución, la rehabilitación y la indemnización:

“Artículo 75

Reparación a las víctimas

- 1. La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte, previa solicitud o de oficio en circunstancias excepcionales, podrá determinar en su decisión el alcance y la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes, indicando los principios en que se funda.*
- 2. La Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación. Cuando proceda, la Corte podrá ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario previsto en el artículo 79.*
- 3. La Corte, antes de tomar una decisión con arreglo a este artículo, podrá solicitar y tendrá en cuenta las observaciones formuladas por el condenado, las víctimas, otras personas o Estados que tengan un interés, o las que se formulen en su nombre.*
- 4. Al ejercer sus atribuciones de conformidad con el presente artículo, la Corte, una vez que una persona sea declarada culpable de un crimen de su competencia, podrá determinar si, a fin de dar efecto a una decisión que dicte de conformidad con este artículo, es necesario solicitar medidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 93.*
- 5. Los Estados Partes darán efecto a la decisión dictada con arreglo a este artículo como si las disposiciones del artículo 109 se aplicaran al presente artículo.*
- 6. Nada de lo dispuesto en el presente artículo podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de las víctimas con arreglo al derecho interno o el derecho internacional.”*

14.2. En igual sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano[21]. Es por ello que, en concordancia con los diferentes instrumentos internacionales ha sostenido que las víctimas tienen derecho a (i) conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan los delitos que afectan de manera sistemática y masiva los derechos de la población; (ii) que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos y, (iii) a ser reparadas de manera integral[22]. Así lo estableció esta Corte en la sentencia de unificación SU-254 de 2013, en la que además se concluyó que la protección de estos derechos ha sido tajante, rigurosa y reiterada por parte de la jurisprudencia constitucional:

“En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de derechos de las víctimas, se debe concluir que la jurisprudencia de esta Corporación, tanto en asuntos de constitucionalidad como de tutela, ha reconocido y protegido de manera categórica, pacífica, reiterada, clara y expresa, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, especialmente frente a graves violaciones de derechos humanos, con particular énfasis, para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los derechos de las víctimas implican la exigencia de conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan delitos que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, como el desplazamiento forzado, el derecho a que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos, y el derecho a ser reparado de manera integral. Estos derechos han sido reconocidos por la Corte como derechos constitucionales de orden superior”.

Adicionalmente, en la citada sentencia de unificación se establecieron unas conclusiones generales acerca de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano a la luz de los principios constitucionales. Frente a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que:

“En cuanto a la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, esta Corporación ha evidenciado que el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, se fundamenta en varios principios y preceptos constitucionales: (i) en el mandato según el cual los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en que el Constituyente ha otorgado rango constitucional a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art. 1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación y fundamenta la intervención de las víctimas tanto en los procesos judiciales como administrativos para obtener su reparación; (vi) en el derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; (vi) en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado; (vii) en el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 29 y 229 C.N.); (viii) en el derecho a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes (art. 12); (ix) así como en la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo, consagrados en los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos[23], los cuales no pueden ser suspendidos en estados de excepción y, en consecuencia, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.”

14.3. Dentro del catálogo de derechos de las víctimas, la reparación integral es una garantía que ha sido constantemente abordada por la Corte en su jurisprudencia. Por ello, ha reconocido que se trata de un derecho fundamental en atención a que “1) busca restablecer la dignidad de las víctimas a quienes se les han vulnerado sus derechos constitucionales; y 2) por tratarse de un derecho complejo que se interrelaciona con la verdad y la justicia, que se traduce en pretensiones concretas de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción y no repetición”[24].

Consecuentemente, la reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo “a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios”[25].

En esa medida, la reparación debe comprender todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima, tanto a nivel individual como colectivo. Por ello debe ser integral, estableciendo medidas de protección que generen (i) garantías de no repetición, (ii) una indemnización económica, (iii) reparación moral, (iv) medidas de rehabilitación, (v) medidas de reparación colectivas y (vi) reconstrucción de psicosocial de la población afectada.

14.4. En suma, los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Es por ello que el Estado tiene como deber garantizar su protección y ejercicio estableciendo medidas les permitan a los afectados conocer la verdad de lo ocurrido,

acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparados de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir.

E. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA VIGENTE EN MATERIA DE INDEMNIZACIÓN A LAS VÍCTIMAS POR VÍA ADMINISTRATIVA

15. Las normas que han regulado la indemnización por vía administrativa para las víctimas del conflicto armado en Colombia son las siguientes:

Decreto 1290 de 2008

15.1. El Decreto 1290 de 2008 creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, a cargo del Comité de Reparaciones Administrativas y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, cuya finalidad era reparar a las personas que sufrieron graves violaciones de sus derechos humanos. Dentro de las medidas allí contempladas, se encontraba una indemnización solidaria que estaba a cargo del Estado y cuyo monto oscilaba desde los veintisiete (27) salarios mínimos mensuales legales vigentes hasta los (40) salarios mensuales legales vigentes dependiendo del hecho victimizante.

De la misma manera, se establecieron otras medidas de reparación para las víctimas tales como la restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes.

Ley 1448 de 2011

15.2. De manera posterior, el Congreso de la República profirió la Ley 1448 de 2011, que entró en vigencia el 10 de junio de 2011 y la cual estableció medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado colombiano. La conocida “Ley de víctimas”, estableció las herramientas y los principios que debe seguir el Estado frente a la reparación de las víctimas. Dentro de los principios generales consignados en la ley están la buena fe[27], progresividad, debido proceso[28], gradualidad[29], sostenibilidad[30], dignidad humana[31] e igualdad[32].

Otro principio reseñado en la Ley 1448 de 2011 y que se encuentra consignado en el artículo 13 de esa normativa es el llamado “enfoque diferencial”, a través del cual se reconoce que existen personas con características particulares “en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad”, motivo por el cual las medidas de atención humanitaria y de reparación integral deberán ser desarrolladas con el fin de evitar la discriminación y la marginación[33].

Respecto del concepto de víctima, el artículo 3° de la citada ley dispuso lo siguiente:

“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 1° 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.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

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”[34] (subrayas dentro del texto).

De igual forma, la Ley 1448 de 2011 en el parágrafo 3 del artículo 132 consignó otros mecanismos de reparación diferentes al monto de la indemnización para las víctimas de desplazamiento forzado, de la siguiente manera:

“Parágrafo 30. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

- I. Subsidio integral de tierras;
- II. Permuta de predios;
- III. Adquisición y adjudicación de tierras;
- IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
- V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
- VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.” (subrayas por fuera del texto).

Los apartes subrayados fueron declarados exequibles de manera condicionada por esta Corte en la sentencia C-462 de 2013, en el entendido de que, si bien se trata de mecanismos que hacen parte de la reparación integral a las víctimas, éstos no pueden reemplazar al monto de dinero de la indemnización administrativa, puesto que esta última se desprende de la responsabilidad del Estado, la cual no puede ser confundida con la asistencia social que debe ser prestada a las víctimas.

Decreto 4800 de 2011

15.3. Con el fin de reglamentar la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011, a través del cual derogó el Decreto 1290 de 2008 y se estableció el marco jurídico para la reparación integral a las víctimas, mecanismos dentro de los cuales fue prevista la indemnización por vía administrativa.

Sobre dicho mecanismo de reparación, el citado decreto (i) otorgó la responsabilidad del programa a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV, (ii) instituyó como criterios orientadores la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial, (iii) creó los montos a entregar a las víctimas dependiendo del hecho que causó la vulneración y (iv) estableció el procedimiento que deberían seguir las víctimas para solicitar el reconocimiento de la indemnización por vía administrativa.

Respecto de los montos a pagar, el artículo 149 consignó que por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, se indemnizará al afectado con una suma que, en todo caso, no podrá superar los 17 salarios mínimos mensuales legales vigentes[35].

15.3.1. Acerca del procedimiento, se estableció que aquellas personas inscritas en el Registro Único de Víctimas podrán solicitar el reconocimiento de la indemnización administrativa, mediante la suscripción del formulario que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas disponga, sin requerir más documentación, salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico[36]. Adicionalmente, señala que al momento de formular la solicitud, se activa el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada, dirigido al mejor aprovechamiento de dichos recursos[37].

15.3.2. Posteriormente, la norma hace referencia a la modalidad de pago de la indemnización, la cual se desembolsará de forma parcial o total, de acuerdo con criterios de vulnerabilidad y priorización. El mismo artículo, en su parágrafo 1, dispone que en aquellos procedimientos de indemnización cuyos destinatarios sean niños y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del ICBF, mientras que en los demás casos dicha labor y asesoría le corresponderá al Ministerio Público.

15.3.3. Por último, el artículo dispone que a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV le corresponde orientar a los beneficiarios de la indemnización, respecto de la opción de entrega que mejor se adapte a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011.

15.3.4. En lo que tiene que ver con el orden de entrega de la indemnización por vía administrativa, el citado artículo 151 establece que ésta no será de conformidad el orden de radicación de las solicitudes, sino que deberá realizarse de acuerdo con los criterios de gradualidad, progresividad, reparación efectiva, grado de vulnerabilidad y priorización instituidos tanto en el Decreto 4800 de 2011 como en la Ley 1448 de 2011.

Al respecto, el artículo 8 del Decreto 4800 de 2011 consigna lo siguiente:

“Artículo 8°. Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz. En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a

los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.” (subrayas por fuera del texto).

15.3.5. En desarrollo de los principios antes citados y con el fin de establecer una ruta de priorización frente a la entrega de la indemnización por vía administrativa, se expedieron una serie de resoluciones[38] que se constituyeron en las herramientas para poder identificar de manera plena el grado de vulnerabilidad de las víctimas y, en esa medida, establecer el orden de entrega de la indemnización de conformidad con los criterios consignados en la Ley 1448 de 2011 y en su decreto reglamentario.

En la actualidad, el Decreto 1084 de 2015 establece los criterios de priorización que deberá seguir la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV al momento de reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado.

Dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo 2.2.7.4.7. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral PAARI.
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Parágrafo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 2.2.6.5.8.5 del presente decreto” (subrayas fuera del texto)

16. A través de su jurisprudencia, esta Corte ha podido, en diferentes oportunidades, pronunciarse acerca de la indemnización por vía administrativa que se otorga a las víctimas del conflicto armado y la relación existente entre esta y el derecho constitucional fundamental de reparación integral.

16.1. Precisamente, en el año 2013 profirió la sentencia de unificación SU-254 de ese año (citada en un acápite anterior) en la que estudió varios casos, que fueron acumulados, en lo que víctimas del conflicto armado demandaban a Acción Social por haber vulnerado su derecho a la reparación integral. Debido a que las solicitudes de estas personas habían sido realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1458 de 2011, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que su trámite debía realizarse de conformidad con el régimen de transición previsto en el Decreto 4800 de 2011.

Adicionalmente, la Corte encontró que respecto de la indemnización por vía administrativa, existían 3 de grupos de víctimas de la siguiente manera:

“(a) Respecto de las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que fueron negadas y respecto de las cuales se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición previsto en el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011 y, por tanto, el artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, casos que quedan cobijados por los efectos inter comunis de esta sentencia, de conformidad con los criterios señalados anteriormente; (b) en relación con las solicitudes presentadas con anterioridad a la Ley 1448 de 2011, que todavía no se han resuelto y respecto de las cuales no se interpuso acción de tutela, se aplicará el régimen de transición y se seguirán los trámites y procedimientos previstos por el Decreto 4800 de 2011 para determinar el monto de indemnización

administrativa a pagar por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (c) respecto a las solicitudes de indemnización administrativa y reparación integral que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tal como lo señala esa normativa, deberán seguirse los procedimientos allí establecidos, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Reglamentario 4800 de 2011.”

16.2. De manera posterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional profirió la sentencia T-863 de 2014, a través de la cual estudió una acumulación de dos acciones de tutela interpuestas contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las víctimas – UARIV ante la omisión de tramitar las solicitudes de indemnización por vía administrativa de dos víctimas del conflicto armado colombiano. Al respecto, la Corte consideró que, si bien las víctimas del conflicto armado tienen derecho a la citada indemnización previo a cumplir con las etapas del procedimiento administrativo, lo cierto es que, la entrega no depende únicamente del “turno”, sino que la UARIV deberá tener en cuenta los diferentes criterios establecidos, particularmente, los del gradualidad, progresividad y priorización. Sobre el particular, la Corte dijo lo siguiente:

“Ahora bien, en lo que atañe al orden al que deberá sujetarse la citada Unidad para el pago de la indemnización administrativa, es preciso recordar que expresamente el Decreto 4800 de 2011, en el referido artículo 151, dispone que el mismo no corresponderá a la secuencia de tiempo en que fue formulada la solicitud, “sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto”, sin desconocer que, en todo caso, el pago deberá atender a los criterios de vulnerabilidad y priorización.

El artículo 8 del Decreto en cita, al cual se refiere la norma en mención, establece que el acceso a las medidas de reparación deberá garantizarse con sujeción a los criterios de progresividad y gradualidad establecidos en la Ley 1448 de 2011[39] y que también podrán tenerse en cuenta aspectos tales como la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad fundado en un enfoque etario del núcleo familiar, sus características y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar o la estrategia de intervención territorial integral.

Por lo demás, el artículo 13 de la Ley de Víctimas reconoce que, para la aplicación de las medidas contenidas en ella, como lo son la ayuda humanitaria y la reparación integral, es preciso acudir al principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer garantías especiales y condiciones particulares para hacer efectivo del goce de sus derechos. Entre los beneficiarios de este principio se encuentran los grupos que están expuestos a sufrir un mayor riesgo de violaciones, tal y como ocurre con las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de Derechos Humanos y las víctimas de desplazamiento forzado”

16.3. En el año 2015, la Sala Sexta de Revisión de esta Corte profirió la sentencia T-112 de ese año, mediante la cual, nuevamente, estudió un acumulado de varias tutelas interpuestas en contra de la UARIV por víctimas del conflicto armado. En esa oportunidad, este tribunal volvió a hacer referencia acerca de la importancia que tiene la indemnización por vía administrativa en la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, por lo cual afirmó lo siguiente:

“A partir de lo expuesto, se puede concluir que la actual legislación contempla ciertos normativos que permiten a las víctimas del conflicto armado obtener la reparación integral para sí y para los miembros de su familia. Entre las medidas de reparación se encuentra la indemnización administrativa, cuyos criterios de distribución y montos, así como procedimiento están previamente definidos en la ley y en los decretos reglamentarios, para efecto de optimizar la entrega de los rubros indemnizatorios correspondientes a quienes acrediten la calidad de víctimas directas y a sus familiares, previendo incluso mecanismos de revocatoria para los casos en que la indemnización fuere entregada a quien no es titular del derecho”.

16.4. Recientemente la Sala Quinta de Revisión profirió las sentencias T-293 y T- 527 de 2015, a través de las cuales tuvo se pronunció acerca de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano y la reparación por vía administrativa. En la primera, la Corte hizo referencia al Modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV) y al Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) desarrollados por la UARIV con la intención de darle cumplimiento a todos los procedimientos previstos en la Ley 1448 de 2011, particularmente, acerca de su función de caracterizar a las víctimas del conflicto armado y sus núcleos familiares y determinar las medidas de reparación aplicables. Sobre el particular, la Corte estableció que:

“El PAARI inicia con la atención de un “enlace integral” que es un profesional capacitado en la ruta integral de atención y asistencia y procede con la formulación del PAARI, que consiste en una entrevista personalizada que pretende:

- “Identificar y registrar la situación socioeconómica y psicosocial de las víctimas (las necesidades, intereses específicos y características especiales) en la actualidad.
- Apoyar en el reconocimiento de sus potencialidades y capacidades para afrontar su situación.
- Asesorar a la persona frente a las medidas de asistencia y de reparación a las que tiene derecho de acuerdo a hecho victimizante sufrido y planificar su acceso a dichas medidas.
- Orientar sobre la oferta institucional existente y las entidades responsables de ejecutarlas.
- Aportar en la recuperación de la confianza en el Estado por parte de la víctima, la transformación de su proyecto de vida y el ejercicio pleno de su ciudadanía.”[40]

La formulación del PAARI tiene dos momentos: el de asistencia y el de reparación. En el caso del desplazamiento forzado, el momento de asistencia debe evaluar si la víctima ya superó la subsistencia mínima o su situación es de extrema vulnerabilidad, sólo así puede pasarse al segundo momento, que es el de reparación integral.

En el momento de reparación -en el que, entre otras, se dan orientaciones sobre la inversión adecuada de la indemnización administrativa- también hay diferencias para las víctimas de desaparición forzada. En efecto, para la asignación de la indemnización administrativa existen criterios de priorización para el desplazamiento forzado (Decreto 1377 de 2014) y para otros hechos (Resolución 090 de 2015). En el primer caso, una vez agotada la atención del orientador y el inicio del momento de asistencia del PAARI, procede la medición de subsistencia mínima, en cumplimiento del Decreto 2569 de 2014. Posteriormente se formaliza el retorno o la reubicación (Decreto 1377 de 2014) para que pueda darse el momento de la reparación, que es cuando culmina la etapa del PAARI.”

Con la segunda, la Corte además de reiterar los fundamentos de la sentencia T-293 de 2015, afirmó que existe un mayor o menor grado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado, puesto que si bien todos son sujetos de especial protección constitucional, lo cierto es que existen algunos que, debido a sus circunstancias particulares, se encuentran más desprotegidos que otros. Así las cosas, ese es el motivo para que existan criterios de priorización dentro del trámite de reparación, pues a través de éstos se garantiza la aplicación de un enfoque diferencial y, en esa medida, una reparación conforme a los principios de gradualidad y progresividad.

17. En estos términos, de conformidad con las normas que actualmente se encuentran vigentes en materia de la indemnización por vía administrativa y de la jurisprudencia proferida sobre el tema, es posible establecer que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas- UARIV tiene actualmente la responsabilidad de hacer efectivo uno de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el cual se refiere a la reparación integral. Precisamente, uno de los mecanismos previstos por el legislador para ello es la indemnización por vía administrativa, la cual deberá ser reconocida a las víctimas de conformidad con los principios de progresividad, igualdad, gradualidad y enfoque diferencial. En esa medida, le corresponde verificar las condiciones de la persona que hace la solicitud para determinar si puede ser objeto o no de priorización.

5. Caso Concreto

Así las cosas y de conformidad con el problema jurídico planteado y el precedente jurisprudencial citado, se debe determinar el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA, GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO** y el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA** vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, a la estabilidad familiar y al derecho de petición de la accionante **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**.

Por lo que se examinarán cada una de las actuaciones desplegadas por las autoridades accionadas, con el fin de establecer si realmente existe la vulneración alegada por la accionante.

a. Secretaría de Vivienda de Villa del Rosario

La **Secretaría de Vivienda y Ambiente** por su parte indicó que, respondió de fondo la petición incoada por la accionante, toda vez que mediante comunicación externa SVA – 027 del 3 de febrero del año en curso, dieron trámite a la petición, explicándole la política de vivienda que actualmente desarrolla el Gobierno Nacional a través del Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, y el programa de vivienda al cual debe inscribirse. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jlabccu3_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eb55LGkAwdNEmePXTGMdowIBjPrRdjUaMnUqgXS5LklkmQ?e=z8qwkt

De las pruebas allegadas a la presente acción, se observa que en efecto, la señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ** radicó derecho de petición ante la **Secretaría de Vivienda de Villa del Rosario**, cuya respuesta del 03 de febrero de 2021, fue incorporada al escrito de tutela y en la misma se le indicó que:

- Se le indicó que la política en materia de vivienda subsidiada es competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- El respectivo programa se adelanta a través del programa de subsidios de vivienda semilleros de propietarios y debe registrarse a través del portal web “MINVIVIENDA SEMILLEROS DE PROPIETARIOS”, señalando el paso a paso que debía seguir para registrarse en dicho programa.
- Así mismo, le informaron que en la Secretaría se le brindaba información personal sobre el referido programa y si lo consideraba necesario, podría acercarse a las instalaciones para ello.

b. Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En la respuesta a la tutela allegada por la **Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** manifestó que la entidad atendió de manera clara, precisa y congruente la solicitud presentada por la accionante y agregó además que, la competencia en oferta institucional para la POBLACIÓN DESPLAZADA corresponde en general a todas las entidades que conforman el ahora Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia –SNARIV, de tal forma que la competencia NO es exclusiva de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jlabccu3_cendoj_ramajudicial_gov_co/ERp-e6GZFcFNv-ILXGtgVW4BSTeD67hplxGQCUpgamX2fw?e=nF2VAC

Igualmente, con el escrito de tutela se aportó la respuesta al derecho de petición radicado N° 20217112084262 expedido por la Directora Técnica de Gestión Interinstitucional de la **Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** el 29 de enero de 2021, en el cual le dan alcance a una solicitud realizada por la señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**, respecto a los beneficios y servicios a los que puede acceder en su condición de víctima, y en lo que se refiere a la vivienda, le informaron que:

- Que el Ministerio de Vivienda ha implementado un programa de vivienda gratuita dirigido a la población víctima de desplazamiento y a la población en condición de pobreza extrema a través de Fonvivienda y el Departamento de Prosperidad Social.
- Programa de vivienda rural y/o vivienda de interés social rural del Ministerio de Agricultura, que entrega subsidios para construcción, mejoramiento y saneamiento de vivienda.
- **Le indicaron de que forma acceder o postularse a estos beneficios.**

c. Departamento de Prosperidad Social

El **Departamento de Prosperidad Social**, también dio respuesta a una solicitud presentada por la accionante con la que pretendía obtener el beneficio de vivienda gratuita que se radicó con el N° 2021-0007-030766 del 17 de febrero de 2021, en la que le informó que no era posible su inclusión en los listados de potenciales beneficiarios de vivienda gratuita, debido a que no cumple con los criterios de priorización aplicados para los proyectos de vivienda del municipio de Popayán- Cauca, Cúcuta y Villa del Rosario . Norte de Santander, donde reporta residencia en las bases de datos, en específico le señaló que:

- Se encuentra registrado en condición de desplazamiento, reportando como municipio de residencia Popayán-Cauca con fecha de corte del 1 de junio de 2017 al 01 de diciembre de 2020; Cúcuta Norte de Santander con únicas fechas corte de 01 de abril de 2020 a 01 de junio de 2020 y Villa del Rosario – Norte de Santander, con fecha 01 de diciembre de 2020.
- No se encuentra registrada en la base de datos de la Estrategia Unidos.
- No se encuentra con subsidio en estado calificado o asignado sin aplicar, de acuerdo con la información remitida por FONVIVIENDA.
- No se encuentra en el censo de damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

d. Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio

En la respuesta suministrada por el **Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio**, se señaló la respectiva respuesta al derecho de petición, indicando que la competencia la tiene la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), hoy

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que es la entidad encargada de todo lo relacionado con la Ayuda Humanitaria de Emergencia, y el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), que es la entidad que se encarga de todo lo relacionado con los Subsidios Familiares de Vivienda, agregando que la señora JHIAANSS ALEXATH PEREZ ROJAS no aparece postulada en convocatorias para subsidio de vivienda familiar en este Ministerio. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b/g/personal/jlabccu3_cendoj_ramajudicial_gov_co/EWO6RifU2wtCim_DoXBH6ukB2abZI6Fa7AVVjlwhTY8eAQ?e=QjCbwu

En efecto se incorporó en la referida respuesta el pantallazo de la Consulta Información Histórica de Cédula N° 1092.386.727 que corresponde a la accionante, y se evidencia que no aparece postulada a ninguna convocatoria para acceder a los subsidios de vivienda.

Consulta Información Histórica de Cédula				1092386727	Buscar	Pagos
Ind. Macroproyectos	Cruces / Rechazos	Novedades	Información Básica	Número Cédula: No hay		

datos de Convocatorias para esta Cédula

e. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (Archivo PDF 11)

Por su parte el **Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social**, exteriorizó que para adelantar el procedimiento de identificación y selección de los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa SFVE, debe verificarse que se cumplan las condiciones y requisitos que establece el marco jurídico del programa mediante la Ley 1537 de 2012 y su Decreto reglamentario 1077 de 2015 y que la accionante no cumplió con las condiciones establecidas en la normatividad, para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del SFVE.

Precisó esta accionada, que en virtud del derecho de petición radicado por la accionante se dio mediante el radicado N° S-2021-3000-119926 de febrero de 2021, respuesta que fue notificada a través del correo electrónico, y por carecer de competencia y conforme dispone la Ley 1755 de 2015, artículo 21 (funcionario sin competencia), PROSPERIDAD SOCIAL remitió la petición a las entidades competentes (FONVIVIENDA Y UARIV), informando oportunamente al peticionario.

Dicha respuesta fue notificada a la accionante a través de correo electrónico a la cuenta camargoandres676@gmail.com el día 22 de febrero de 2021, según se advierte en la siguiente imagen:



La respuesta a la petición que le dio esta entidad a la accionante consta en los siguientes términos:

Bogotá D.C., 17 de febrero de 2021

Señor(a)

Jhiaans Alexath Pérez Reyes
 camargoandres676@gmail.com

Asunto: Respuesta a petición Rad. No. E-2021-0007-030766

Cordial saludo:

En atención al radicado del asunto, en el que solicita vivienda gratis, se informa que **NO FUE POSIBLE su inclusión en los listados de potenciales del beneficio de vivienda gratuita**, debido a que no cumple con las condiciones preliminares que se aplicaron en el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios, **al no cumplir con los criterios de priorización aplicados para los proyectos de vivienda del municipio de Popayán – Cauca, Cúcuta y Villa del Rosario – Norte de Santander, donde reporta como residencia en las bases de datos**. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 2231 de 2017.

Ahora bien, con el fin de ampliar la información anterior y de dar una respuesta clara, congruente y de fondo a su petición, en el presente oficio de respuesta se hará un análisis de su caso frente a la información que reportan las bases de datos oficiales del programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE y para finalizar se dará una explicación general del programa sobre cómo se ejecutan los procedimientos de identificación de potenciales beneficiarios, postulación, selección y asignación de vivienda, así como las entidades que intervienen y la competencia de estas frente a cada una de las actividades que se desarrollan en el programa de Vivienda Gratuita.

Adicionalmente, es preciso aclarar que la presente respuesta tiene carácter informativo y no constituye una decisión de la administración en el tema que se consulta.

• **Caso Concreto**

Verificadas las bases de datos oficiales del programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie - SFVE, se encuentra que **Jhiaans Alexath Pérez Reyes**, identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 1092386727, cuenta con las siguientes condiciones:

- Se encuentra registrado (a) en condición de desplazamiento en el RUV (Registro Único de Víctimas), reportando como municipio de residencia **Popayán – Cauca, con fechas corte del 01/06/2017 al 01/12/2020**, Cúcuta – Norte de Santander con únicas fechas corte 01/04/2020 y 01/06/2020 y Villa del Rosario – Norte de Santander con fecha 01/12/2020.
- No se encuentra registrado (a) en la base de datos de la Estrategia Unidos.
- No se encuentra con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, de acuerdo a la información remitida por FONVIVIENDA.
- No se encuentra en el censo de damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Al estar registrado (a) en las bases de datos oficiales del programa de vivienda gratuita como municipios de residencia **Popayán – Cauca, Cúcuta y Villa del Rosario – Norte de Santander**, se indica que para este municipio FONVIVIENDA reportó el siguiente proyecto:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE PROYECTO	TOTAL VIP	DESPLAZADOS UNIDOS	DESASTRES

Prosperidad Social
 Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410
 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594
 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA
 No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos, DENUNCIE

f. Gobernación De Norte De Santander

Finalmente, la **Gobernación De Norte De Santander** indicó haber emitido la respectiva respuesta al derecho de petición incoada por la accionante, agregando además no ser la autoridad competente para otorgar los subsidios que refiere la accionante. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:g/personal/jlabccu3_cendoj_ramajudicial_gov_co/ETXwl7F2qRh1laEGQ3nXYo0B5wXlqsWZoD1UOoDXRgkn8A?e=p1X8GW

Y en el informe remitido por esa entidad territorial, aportó prueba del oficio mediante el cual se le dio la respuesta a la petición de la accionante en el cual le indicó que el Departamento de Norte de Santander no es una autoridad competente para el otorgamiento de subsidio para el mejoramiento de vivienda o subsidio, por lo que por competencia remitió la misma al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

Así mismo, aportó las pruebas que acreditan que esa petición fue notificada a la accionante el 10 de marzo de 2021, y en esa misma fecha se realizó la remisión por competencia aludida.

Prueba N° 1 Notificación de respuesta a la accionante

10/3/2021

Correo: Juridica - Outlook

Respuesta derecho de petición Tutela 2021-00086

Juridica <secjuridica@nortedesantander.gov.co>

Mié 10/03/2021 13:28

Para: camargoandres676@gmail.com <camargoandres676@gmail.com>

📎 1 archivos adjuntos (3 MB)

Respuesta Accionante 2021-00086.pdf;

Señora Jhiaans Alexath

Cordial Saludo

En archivo adjunto envío contestación de su Petición

Atentamente,

JOHAN EDUARDO ORDOÑEZ ORTIZ
Secretario Jurídico
Gobernación de Norte de Santander



Prueba N° 2 Traslado a Fonvivienda.

10/3/2021

Correo: Juridica - Outlook

Remisión de petición a FONVIVIENDA

Juridica <secjuridica@nortedesantander.gov.co>

Mié 10/03/2021 13:16

Para: notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co <notificacionesfonviv@minvivienda.gov.co>

CC: HUGO Andrés ANGARITA carrascal <hugogobernacionnorte@gmail.com>

📎 1 archivos adjuntos (3 MB)

Remision peticion FONVIVIENDA.pdf;

Cordial saludo,

Remito en archivo adjunto traslado de petición en acción de tutela, lo anterior, para los trámites y fines pertinentes

Atentamente,

JOHAN EDUARDO ORDOÑEZ ORTIZ
Secretario Jurídico
Gobernación de Norte de Santander



En este punto, se considera importante resaltar la evidencia que reposa en el expediente de que sí se realizó la gestión correspondiente a la respuesta y notificación de la respuesta al derecho de petición génesis de la presente acción de tutela por parte de las entidades **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA, GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO**, con el cual pretendía el reconocimiento de vivienda gratuita o con el subsidio de vivienda familiar; por lo que no existe una vulneración al derecho de petición en la medida que este derecho no implica una respuesta positiva o favorable al peticionante, por lo que se negará la tutela respecto a estas.

g. Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA

De las pruebas allegadas a la presente acción, se observa que, en efecto, del derecho de petición presentado por la señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ** se le dio traslado por competencia al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, advirtiéndole que en este, solicita un subsidio de vivienda familiar, debido a sus condiciones de vulnerabilidad, pues era madre cabeza de familia y víctima del desplazamiento forzado, con ocasión del conflicto armado interno.

El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA, luego de ser vinculado como accionado, el 10 de mayo de la presente anualidad, en cumplimiento del auto de fecha 07 de mayo de 2021, emitió la respectiva respuesta, en donde indicó que, se oponía a la prosperidad de las pretensiones de la accionante y manifestaba la improcedencia de la acción de tutela pues no había existido ninguna vulneración a la accionante, dado que éste venía realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional de los hogares dentro del ámbito de sus competencias. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/jlabccu3_cendoj_ramajudicial_gov_co/EXUaTiA-nCxOrf8eimPh-SgBMac-gBbs9b8fFTUCkhuVug?e=6mNRub

Sumado a lo anterior, agregó que, luego de realizar la consulta de información histórica del hogar de JHIAANSS ALEXATH PÉREZ, con número de cédula de ciudadanía 1.092.386.727 encontró que no figuraba como postulada en ninguna de las convocatorias, lo cual es requisito esencial para que las personas puedan acceder a un subsidio de vivienda familiar de interés social.

La vivienda y el agua son de todos Minvivienda

10 años 2011 • 2021

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 11-06-2021 16:12
Al Consultar Cite Este No.: 2021EE0047368 Fol:1 Anex:1 PA:1
ORIGEN 7113.GRUPO DE ACCIONES CONSTITUCIONALES / DIANA CAROLINA AVILA JARNE
DESTINO JUZGADO 3 LABORAL DEL CIRCUITO DE CUCUTA
ASUNTO ACCION DE TUTELA
OBS

2021EE0047368

CONSULTA MI CASA YA

Ingrese el número de documento:
Cédula

No se encontraron resultados para el número de documento

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
República de Colombia

Consulta Información Histórica de Cédula

Usuario: Ninguno

Número Cédula: Buscar

No se encontraron datos en este módulo, por favor consulte los módulos de [Mi Casa Ya](#) y [Semillero de Propietarios](#)

Información Básica Novedades Cruces / Rechazos Pagos Recursos Reposición Ind. Macroproyectos Legalización

Finalmente, manifestó que era Prosperidad Social la entidad encargada de escoger los hogares potencialmente beneficiados, que cumplieran con todos los requisitos legales, por lo que los hogares debían verificar en principio, si se encontraban dentro de esos listados de selección para continuar el procedimiento con FONVIVIENDA.

Ahora bien, debe precisar que las pruebas aportadas dan cuenta que la accionante nunca radicó derecho de petición alguno a FONVIVIENDA; por lo que para el momento en que se presentó la acción de tutela el 05 de marzo de 2021, dicha entidad no había vulnerado derecho alguno a esta.

Fue la **Gobernación de Norte de Santander**, quien recibió originalmente el derecho de petición de la señora **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**, quien el 10 de marzo de 2021, remitió por competencia la misma **FONVIVIENDA**, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, norma que señala que **“Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.”**

De acuerdo con lo anterior, la obligación de responder el derecho de petición por parte de **FONVIVIENDA**, nació apenas el 06 de marzo de 2021, y por disposición del artículo 5° del Decreto ley 491 de 2020, tenía un término de treinta (30) días para darle respuesta a dicha petición, los cuales se vencían el 06 de abril de 2021; sin embargo, en su respuesta no acreditó que le hubiere dado una respuesta de fondo a la accionante; por lo que se tutelaré tal garantía constitucional.

Finalmente, es necesario precisar que la acción de tutela no es un mecanismo que permita la protección de derechos de carácter prestacional, como lo es la vivienda, así se explicó en la Sentencia

T-506 de 2016, en la que se indica que la garantía de este depende del desarrollo de políticas públicas y el acceso a los beneficios que se consagren depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para ello, por lo que no es posible que se pretenda que a través de esta acción se ordene la entrega de vivienda o subsidios para obtener la misma.

En este caso, las pruebas dan cuenta que la accionante se postuló a un programa de vivienda, sin embargo, no fue incorporada a la lista de beneficiarios, debido a que no cumplía con la totalidad de los requisitos legalmente exigidos para su calificación y selección.

En ese sentido, su postulación no superó los requerimientos y debido a esto, no aparece como postulada en la base de datos de Fonvivienda, pues es un requisito de procedibilidad el haber sido seleccionado por Prosperidad Social, luego de que éste lleve a cabo un estudio de cumplimiento en conjunto de unas condiciones indicadas para participar en el programa de subsidio familiar en especie SFVE, en ese orden de ideas, no fue posible identificarla como potencial beneficiaria del proyecto y por lo tanto, se logra constatar que se dio cumplimiento a los procedimientos establecidos en la normatividad que regulan el tema.

Por lo anterior, este Despacho declara improcedente la acción de tutela respecto al derecho a la vivienda.

6. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR la presente acción de tutela incoada por **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**, contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, EMPRESA DE FOMENTO DE VIVIENDA DE ARMENÍA, GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER, ALCALDÍA DE VILLA DEL ROSARIO**, de conformidad con lo explicado en la parte motiva.

SEGUNDO. TUTELAR el derecho de petición de la accionante **JHIAANSS ALEXATH PÉREZ REYEZ**, y en consecuencia, ordenarle a **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA** que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas desde el término de la notificación de esta providencia, de respuesta de fondo a la petición formulada por esta y que le fue remitida por competencia el 06 de marzo de 2021, por parte de la Gobernación de Norte de Santander, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015.

TERCERO. DECLARAR IMPROCEDENTE la tutela respecto al derecho a la vivienda, conforme lo explicado.

CUARTO. NOTIFICAR esta decisión a los interesados conforme a lo señalado en el Decreto 2591 de 1991 haciéndosele saber al accionado que el término con que cuenta para el cumplimiento de la orden aquí impartida empezará a correr a partir de la notificación.

QUINTO. Una vez ejecutoriada la presente providencia, en caso de no ser impugnada, REMÍTASE a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser seleccionada para revisión, se dispone a obedecer y cumplir lo ordenado por el superior y el archivo de la acción.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MARICELA C. NATERA MOLINA

Juez

LUCIO VILLÁN ROJAS

Secretario