REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA

SALA DE DECISIÓN PENAL

Magistrado Ponente

MANUEL YARZAGARAY BANDERA

SENTENCIA DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

Pereira, dos (2) de marzo de dos mil doce (2012)
Hora: 5:50 p.m.
Aprobado por acta No. 126.

ASUNTO

Decide de fondo la Colegiatura, la acción de tutela promovida por la señora ANA EDILMA SALAZAR DE LONDOÑO contra EL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y LA SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales A LA VIDA, A LA VIVIENDA DIGNA, AL AMPARO DE LA FAMILIA, AL DERECHO DE LOS NIÑOS, A LA PROTECCIÓN A LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**.**

2. ANTECEDENTES

Da cuenta el escrito introductorio remitido a esta Corporación que la accionante cuenta con 87 años de edad y se encuentra desplazada desde hace 2 años, habiéndosele reconocido un auxilio de $510.000 en

el año 2010, manifiesta que en calidad de desplazada no ha recibido la prorroga de la ayuda humanitaria, del proyecto productivo, y la carta cheque para vivienda lo que ha imposibilitado acceder a la vivienda como derecho fundamental establecido en la carta política ya que ninguna de las entidades cuentan con el formulario para tal efecto.

LO QUE SE SOLICITA

Con fundamento en los hechos relatados con anterioridad, la accionante solicita el amparo de los derechos denunciados y como consecuencia de ello ordenar a el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD y TERRITORIO, AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD Y A LA SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA, responder el desacato y el derecho de petición y cumplir con todos los requerimientos como son el pago de las prorrogas humanitarias, la inclusión en el plan de proyecto productivo y la carta cheque de vivienda por valor de $30.000.000.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante providencia del 20 de febrero de 2012, se avocó conocimiento de la acción de tutela y se ordenó notificar de la misma a los titulares de los despachos accionados, obteniendo respuesta por parte de los mismos de la siguiente forma:

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio disiente de las pretensiones de amparo de la accionante manifestando que la entrega de los componentes de la ayuda humanitaria y su prorroga son de competencia exclusiva del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, motivo por el cual sobre dicho tema no se refieren. Que revisadas las bases de datos de la entidad se constató que la señora ANA EDILMA SALAZAR DE LONDOÑO,

identificada con la cédula de ciudadanía Nº 29.764.945 presentó solicitud ante la entidad utilizando el correo electrónico *orozco_gutierrez_rodrigo@hotmail.com* el día 23 de mayo de 2011, radiado con el número 4120-E1-63360-2011 contestada el 13 de junio de la misma anualidad (anexando copias de los módulos de consulta folios 31). Adiciona en el sentido la accionante se postuló en la convocatoria de la Bolsa Única Nacional haciendo parte del hogar del señor JUAN CARLOS MORALES SALAZAR, habiéndole sido asignado subsidio para vivienda según Resolución Nº 783 del 19 de octubre de 2009 por valor de diez millones novecientos treinta y un mil ochocientos pesos ($10.0931.800) generando la respectiva orden de pago el 15 de julio de 2010 en la cuenta Nº 400701337059 del banco Agrario, a nombre del señor Juan Carlos Morales Salazar, sin que ese haya sido movilizado a la fecha de dar respuesta a la acción, por lo cual el hogar de la accionante debe seguir las instrucciones contenidas al respaldo de la carta de asignación, pues dicho beneficio ha venido prorrogando su vigencia, sustento fáctico que le sirve para solicitar negar el amparo solicitado en cuanto a dicha entidad por haber actuado conforme a sus funciones legales.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Victimas remitió respuesta a la acción en la cual previó al análisis de fondo de la situación aludida en el libelo realizó una justificación legal de la asunción de sus funciones en los planes y programas manejados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Precisa que la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno está a cargo del conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los ordenes nacional y territorial y las demás organizaciones publicas y privadas encargadas formular y ejecutar los planes programas y proyectos y acciones especificas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas conforme a lo establecido en el artículo 159 de la ley 1448 de 2011. Para el caso en concreto aseveró la entidad accionada que la señora Salazar de Londoño se encuentra en el Registro Único Nacional de Victimas desde el 6 de noviembre de 2003. Argumenta

que las víctimas recibirán ayudas humanitarias de acuerdo a sus necesidades inmediatas de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica y sicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y después de realizar una descripción de las etapas de la atención humanitaria culmina manifestando que a la señora ANA EDILMA SALAZAR le han sido entregados todos los componentes de la ayuda humanitaria, aprovechando la respuesta para informar a la accionante a que se acerque a la oficina de atención a víctimas para informarle el procedimiento de reprogramación del componente de ayuda humanitaria.

En acápite aparte la entidad accionada solicita la vinculación de las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes Nacional y Territorial y las demás organizaciones públicas y privadas que tengan a su cargo la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones tendientes a la reparación integral de las victimas conforme se establece en los artículos 13 y 16 del Decreto 2591 de 1991.

PROBLEMA JURÍDICO

La temática de desarrollo jurídico gira en torno a establecer si con el proceder de las autoridades accionadas se le han vulnerado los derechos fundamentales a LA VIDA, A LA VIVIENDA DIGNA, AL AMPARO DE LA FAMILIA, AL DERECHO DE LOS NIÑOS y a LA PROTECCIÓN A LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD de la accionante y su núcleo familiar.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Colegiatura se encuentra funcionalmente habilitada para decidir en primera instancia la presente acción, de conformidad con los artículos

86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 1 del Decreto 1382 de 2000.

El amparo previsto en el artículo 86 Superior como mecanismo procesal, específico y directo tiene por objeto la eficaz, concreta e inmediata protección de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos sean violados o se presente amenaza de conculcación o cuando se reclamen de manera concreta y específica, no obstante, en su formulación concurran otras hipótesis de reclamo de protección judicial de derechos de diversa naturaleza y categoría, caso en el cual prevalece la solicitud de tutela del derecho constitucional fundamental y así debe proveer el Juez para lograr los fines que establece la Carta Política.

La protección constitucional consiste en una decisión de inmediato cumplimiento para que la persona respecto de quien se demostró que vulneró o amenazó conculcar derechos fundamentales, actúe o se abstenga de hacerlo; denota entonces, la importancia que tiene la orden de protección para la eficacia del amparo, ya que sería inocuo que pese a demostrar el desconocimiento de un derecho fundamental, el Juez no adoptara las medidas necesarias para garantizar materialmente su goce.

La atención que fija la Sala en las decisiones en sede de tutela, tienen por finalidad amparar a las personas que de manera forzada se han visto en la necesidad de desalojar sus lugares de residencia por la influencia del fenómeno de la violencia en Colombia, para incluirlas dentro de los programas adoptados por el Gobierno Nacional buscando llegar a una igualdad de condiciones y oportunidades propendiendo por que satisfagan progresivamente las necesidades básicas que contribuyan a una subsistencia en condiciones dignas que contribuyan a su adaptación al lugar al cual llegaron en huida del conflicto.[1]

[1] *Sala Cuarta de Revisión – Sentencia T-038/09 MP Rodrigo Escobar Gil*

El flagelo de la violencia ha dado espacio para que con la aparición del fenómeno del desplazamiento la corte se haya manifestado frente a ello, así

> *"En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social".*[2]

Sin duda alguna la acción de tutela se ha caracterizado como el medio más idóneo y expedito para verificar la materialización de los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento, así lo sostiene la Doctrina de la Corte[3].

Como bien lo manifestó la Subdirección de Atención a la Población Desplazada, la asistencia humanitaria de emergencia que se le suministra a los desplazados, tiene la finalidad de brindar a la población víctima de la conducta desplegada por organizaciones al margen legal o por otras causas, los auxilios necesarios para compensar, de alguna manera, sus necesidades básicas en cuanto a alojamiento, alimentación, salud, etc., en corroboración con lo varias veces manifestado por la Jurisprudencia de la Corte

Esas ayudas a diferencia de lo determinando en las leyes que las reconocen pueden ser prorrogadas acorde a las condiciones materiales

---

[2] Sentencia T-563/05
[3] Ver al respecto las sentencias, T-813/04, T-1094/04, T-496/07, T-821/07 y otras.

del desplazado. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado:

> *"Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.*
>
> *Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997."*[4]

De lo anterior se deduce que la asistencia humanitaria puede ser prorrogada, hasta tanto el afectado se encuentre en condiciones de asumir su propia subsistencia. La Corte Constitucional en análisis más profundo al tema hizo referencia a la existencia de dos clases de personas que por sus condiciones especiales de desplazamiento, podían ser cobijadas por una extensión en la asistencia humanitaria, así:

> *"… Este grupo de personas está compuesto por: i) desplazados que se encuentran bajo situación de urgencia manifiesta o ii) aquellos que carezcan de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como el caso de niños sin acudientes, personas de la tercera edad que por su avanzada edad o su delicado estado de salud resulta imposible que puedan generar sus propios ingresos o madres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo al cuidado de niños*

[4] *Sentencia C-278 de 2004. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.*

menores o adultos mayores[5]. En este sentido la Corte ha señalado que:

"[aunque] se le ha manifestado al accionante que se va a estudiar su caso para efectos de suministrarle ayuda humanitaria, aún ésta no se le ha brindado en su totalidad. Se ha desconocido que el peticionario es una persona de 61 años y que su núcleo familiar está conformado por personas que pertenecen a la tercera edad, quienes podrían encontrarse en situación de urgencia manifiesta, pero que en todo caso -como lo ha afirmado la Corte- por razón de su avanzada edad o por su condición de salud, no están en capacidad de generar ingresos. Por ese motivo se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria que requieran para su subsistencia digna hasta que tal circunstancia sea superada o hasta que estén en posibilidad de cubrir su propio sustento[6]."

De lo expuesto anteriormente esta Sala concluye que a pesar de las restricciones presupuestales y orgánicas, la ayuda humanitaria que proporciona Acción Social, como desarrollo del derecho fundamental al mínimo vital y a la dignidad humana, debe ser garantizada plenamente por el Estado colombiano con el fin de lograr que la población sometida al impacto del desplazamiento, puede subsanar las condiciones tan precarias que la rodean.

En este sentido, se debe reiterar lo establecido ya por esta Corte frente a la procedencia de la acción de tutela en estos casos. Es claro que la asistencia debe respetar de forma rigurosa el orden cronológico definido para la entrega de la ayuda, aunque excepcionalmente podrá autorizarse una atención prioritaria cuando se constate que exista una situación de urgencia manifiesta. Sin embargo, esto no puede convertirse en un pretexto para omitir el deber de informarle al desplazado sobre una fecha cierta para la entrega de la asistencia, siguiendo parámetros de oportunidad y razonabilidad que le permitan conocer oportunamente sobre la entrega de los recursos."[7]

Se concluye que la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga tiene como finalidad brindarle a la población desplazada el auxilio suficiente para compensar las necesidades básicas de alimentación,

[5] Ver sentencias T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.
[6] Sentencia T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño. [6] Ver sentencias T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.
[6] Sentencia T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño
[7] Sentencia T-869 de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo:

salud, atención sicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública de quienes han sido afectados y son ciudadanos desplazados por los grupos armados al margen de la ley.

En el caso concreto, tenemos que la ciudadana ANA EDILMA SALAZAR DE LONDOÑO se encuentra en el Registro Único Nacional de Víctimas razón para que sea una de las personas beneficiadas con los subsidios de ayuda humanitaria conforme se verifica a folio 38, también es un hecho alegado y demostrado por el Ministerio de Vivienda que la accionante hace parte del grupo familiar del señor JUAN CARLOS MORALES SALAZAR, quienes resultaron favorecidos con el subsidio de vivienda otorgado mediante la resolución 783 de 19 de octubre de 2009, no por su condición de desplazada sino dentro de la convocatoria de la Bolsa Única Nacional, subsidio que se consignó al Banco Agrario para su posterior entrega, lo cual aun no se ha realizado.

Lo anterior lleva a concluir a la Sala que es inviable e improcedente otorgar un amparo constitucional e impartir una orden para que sea amparada con un subsidio de vivienda pues ya hace parte de un hogar al que le fue reconocido dicho derecho, sin poder la accionante acudir por este medio para hacerse a otro subsidio ya que la naturaleza de los mismos los hace incompatibles y excluyentes, pues con dicha actitud se esta quebrantando la posibilidad y el derecho de otra persona de acceder a dicho subsidio, reprochando la actitud de la accionante en ese sentido. Motivo por el cual habiéndose satisfecho dicho ítem por parte del Ministerio de Vivienda no será objeto de orden alguna en esta providencia, y de contera se negará el amparo al derecho a la vivienda digna denunciado por la actora.

La Subdirección de Atención a la Población Desplazada, solicita se vincule a las demás entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes Nacional y Territorial y las organizaciones públicas y privadas que tengan a su cargo la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones tendientes a la reparación

integral de las víctimas, solicitud que no tiene aceptación para esta Sala por cuanto el encargado directo para realizar dichas acciones lo es el Gobierno Nacional conforme lo establece la sección 4 del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, que dispone:

> *"De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas."*

Es así como la función de verificar el cumplimiento de los planes para la atención a la población desplazada fue diferida a la entidad aquí accionada, motivo por el cual debe ser ella la que ostente la calidad de regente de las acciones, teniendo los mecanismos legales en el campo penal y disciplinario para afirmar el cumplimiento de sus obligaciones.

En lo concerniente a las ayudas humanitarias de emergencia, la SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA, no demostró los requisitos que puedan ser tenidos en cuenta para excluir a la señora ANA EDILMA SALAZAR DE LONDOÑO del otorgamiento de las ayudas y tampoco demostró la cancelación de las mismas a pesar de haberle manifestado a la accionante que a partir del 22 de noviembre de 2011 se restablecería la prórroga de la ayuda, lo que lleva a colegir que estando la señora accionante en situación de desplazada – ahora de víctima de la violencia- debe recibir un trato acorde a los lineamientos tanto legales como jurisprudenciales para este tipo de personas, y verificándose la abstracción de la Subdirección de atención al desplazado para con sus deberes también se estructura la vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la especial protección a las personas de la tercera edad, por lo que se ordenará al SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a

realizar la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria y realice el acompañamiento para verificar que los demás complementos de la ayuda sean brindados.

En mérito de lo expuesto la **SALA DE DECISIÓN PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR el amparo del derecho a la vivienda digna impetrado por la actora por las consideraciones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: TUTELAR los derechos a la vida digna y la protección a las personas de la tercera edad invocados por la Sra. ANA EDILMA SALAZAR DE LONDOÑO, por las razones anotadas en la parte considerativa de este proveído.

TERCERO: Consecuente con lo anterior se ordena que LA SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a realizar la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria y realice el acompañamiento para verificar que los demás complementos de la ayuda le sean brindados a al accionante sin que en ellos sea incluido el subsidio de vivienda.

CUARTO: NOTIFÍQUESE**,** por secretaría inmediatamente, el contenido de esta sentencia a la accionante, a los despachos accionados, para los efectos legales pertinentes de conformidad con lo previsto en los arts. 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991 (art. 5º Decreto 306 de 1992).

QUINTO: Si este fallo no fuere impugnado dentro del término del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, remítase a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MANUEL YARZAGARAY BANDERA
Magistrado

JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ
Magistrado

JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE
Magistrado

JAIRO ALBERTO LÓPEZ MORALES
Secretario