

Sentencia T-531/17

Referencia: Expediente T-6.113.717

Acción de tutela formulada por María Cárdenas¹ contra el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario.

Magistrado Sustanciador:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de decisión oral – Sección B, en primera y segunda instancia respectivamente, en el trámite de la acción de tutela instaurada por María Cárdenas contra el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

¹ Nombre ficticio asignado para proteger la identidad de la agenciada y su familia.

El proceso de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro², mediante auto proferido el 27 de abril de 2017, en aplicación del criterio de selección subjetivo: “*Necesidad de materializar un enfoque diferencial*”. Correspondiendo por sorteo al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

ANTECEDENTES

Con el fin de proteger el derecho fundamental a la intimidad y a la confidencialidad de la agenciada y de su familia, la Sala ha decidido reemplazar las referencias a su identificación en el presente proceso³. En consecuencia, para todos los efectos de la presente sentencia, el nombre de la accionante será reemplazado por el de María Cárdenas.

La señora María Cárdenas instauró acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Alcaldía Distrital de Barranquilla, debido a que no cuenta con un lugar para habitar con sus hijos y además, porque le fue negada su postulación para un subsidio de vivienda por no presentar los documentos requeridos en tiempo, ignorando que la solicitante fue víctima de ataque con ácido sulfúrico y, por tal motivo, no pudo completar el trámite, situación que a su juicio vulnera sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vivienda digna.

1. Hechos:

1.1. La señora María Cárdenas está incluida en el Registro Único de Víctimas –RUV–, como víctima del delito de desplazamiento forzado.

1.2. El 10 de enero 2015 la accionante fue víctima de un ataque con ácido sulfúrico por parte de su ex pareja, ocasionándole graves secuelas físicas y psicológicas. El diagnóstico es de quemaduras en la región facial izquierda, cuello, tórax, miembros superiores, miembros inferiores y la región cervical, los cuales comprometieron alrededor del 50% al 59% de la superficie total del cuerpo.

1.3. Manifiesta la actora que en la actualidad se encuentra en recuperación de una segunda cirugía reconstructiva, pero no posee vivienda propia en la que pueda recuperarse con tranquilidad y vivir junto con sus hijos.

² Integrada por los Magistrados Hernán Correa Cardozo y Alberto Rojas Ríos.

³ En casos anteriores, la Corte Protegió el derecho a la intimidad de los respectivos accionantes por petición expresa de ellos, o porque advirtió la necesidad de resguardar su derecho cuando se trataba.

1.4. A su vez, afirma que se encontraba recopilando los documentos necesarios para postularse a un subsidio de vivienda o a una vivienda gratuita, cuando fue víctima de ataque con ácido sulfúrico. De esta manera, le fue imposible que continuara con el trámite, debido a que no puede salir de su domicilio, pues los rayos solares afectan su estado de salud.

1.5. Señala que se encuentra en un delicado estado de salud y que requiere de intervenciones quirúrgicas, motivo por el cual le es indispensable obtener una vivienda digna en la que pueda habitar con sus hijos, pues en la actualidad duerme con ellos en una habitación que una amiga le ha prestado por un tiempo.

1.6. Manifiesta que no cuenta con recursos económicos, ya que su estado de salud no le permite trabajar.

2. Solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos expuestos, la ciudadana María Cárdenas invocó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vivienda digna, para que las entidades accionadas la reubiquen en algún lugar que pueda habitar con sus hijos, además solicita ser incluida en las convocatorias de subsidio de vivienda familiar.

3. Traslado y contestación de la Demanda

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla, admitió la acción de tutela interpuesta por la ciudadana María Cárdenas contra el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Alcaldía de Barranquilla, y en consecuencia, ordenó vincular al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Así mismo, dispuso a la entidad vinculada para que se pronunciara sobre *“los hechos que relaciona el accionante en sustento de su reclamación”*.

3.1. Alcaldía de Barranquilla

Mediante escrito radicado el 23 de septiembre de 2016 en el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla, el apoderado del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, solicitó que se declarará la improcedencia y se desestimarán las pretensiones de la acción de tutela, puesto que *“no es la Alcaldía Distrital de Barranquilla, la entidad sujeto de este tipo de soluciones”*. Agregó el apoderado de la entidad

accionada que “no ha mediado en el caso bajo atención, petición previa de forma directa de la accionante, sobre el particular.”⁴.

3.2. Fondo Nacional del Ahorro (FONVIVIENDA)

Mediante escrito de contestación, la apoderada especial del Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), solicitó negar las pretensiones de la parte accionante, arguyendo lo siguiente:

“Uno de los requisitos establecidos para que las personas tengan derecho a acceder a un subsidio de vivienda, es postularse en una de las Convocatorias abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda, entendiendo por postulación la solicitud que debe hacer el hogar con el objeto de acceder al subsidio.

Para la población en situación de desplazamiento, como es el caso del accionante -sic-, Fonvivienda llevó a cabo convocatorias en los años 2004 y 2007 “DESPLAZADOS ARRENDAMIENTO MEJORAMIENTO CSP Y ADQUISICIÓN VIVIENDA NUEVA O USADA” y posteriormente en el año 2011, dentro del proceso de promoción y oferta – Resolución 1024 de 2011, derogada por la Resolución 0691 de 2012. Sin embargo, el hogar de la accionante NO SE POSTULÓ en ninguna de las convocatorias mencionadas; es decir, no presentó la solicitud dirigida a obtener un subsidio familiar de vivienda.

De igual manera para la Convocatoria de Vivienda Gratuita el hogar tampoco se postuló.

Para que el hogar de la accionante se le otorgue el estado asignado, deberá cumplir con la totalidad de requisitos establecidos en el programa de vivienda gratuita. (...)

Es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, quien viene realizando la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio familiar 10% de vivienda en Especie – SFVE (NO ES FONVIVIENDA QUIEN SELECCIONA A LOS POTENCIALES BENEFICIARIOS), según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinan en las normas reglamentarias.

⁴ Folio 48, cuaderno de primera instancia.

Por lo anterior, FONVIVIENDA no cuenta con la facultad legal para seleccionarlo como potencial beneficiario y/o para asignarle una de las viviendas dentro del Programa de las 100 mil viviendas gratis, tal como como usted solicita. (...)

El fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, da apertura de la convocatoria para la postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al DPS, entidad que selecciona los beneficiarios de acuerdo a los criterios de priorización. (...) El Fondo Nacional de vivienda expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la Resolución que expide el DPS, quienes accederán a las viviendas ofrecidas en el programa de Vivienda Gratuita.

*El hogar de la señora **María del Carmen Romero Hernández** no se ha postulado en ninguna de las convocatorias realizadas por esta entidad, como tampoco ha sido habilitado por el DPS para este tipo de convocatoria.”* (Negritas y subrayas originales del texto)

3.3. Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social

Por medio de escrito radicado el 30 de septiembre de 2016 en el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla, el Coordinador Grupo de Trabajo Acciones Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, solicitó que la entidad fuese desvinculada dentro de la acción de tutela de la referencia. A su vez, estimó que el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla carece de competencia, para conocer de la acción de tutela en razón de la naturaleza de establecimiento público de orden nacional que ostenta la entidad.

Agregó que no existe vulneración alguna al derecho fundamental de petición de la señora María Cárdenas, habida cuenta de que la entidad dio respuesta al derecho de petición interpuesto, mediante comunicaciones con número de radicado 20161500513761 (respuesta parcial) y 20161500524001 (respuesta de fondo).

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1 Primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla mediante fallo del 3 de octubre de 2016, declaró improcedente el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vivienda digna requerido por la ciudadana María Cárdenas, al estimar lo siguiente:

“No puede el juez de tutela suplir la inactividad de la demandante en cuanto a la ausencia de manifestación de su interés concreto para la asignación de beneficios vivienda como lo exige el Decreto 2190 de 2009 y sus normas modificatorias, puesto que diligenciar el formulario que existe para tal fin y presentarlo formalmente en alguna de las convocatorias, viene a ser punto de partida para hacerse parte del proceso de selección y poder calificar para recibir los beneficios que a través de la presente acción de -sic- solicita le sean ordenados de manera directa, sin haber antes intentado ejercer sus derechos dentro de los procedimientos establecidos por la legislación para tal fin.”

4.2 Impugnación

El 10 de octubre de 2016 la señora Regina Hernández Porto en su condición de defensora pública de la accionante rebatió la decisión de primera instancia, toda vez que consideró que el *a quo* en su decisión únicamente tuvo en cuenta meras formalidades que, si bien son exigidas por la ley, no atendieron al estado de indefensión en el que se encontraba la ciudadana María Cárdenas, habida cuenta de que al momento de iniciarse la convocatoria para el subsidio de vivienda la actora se encontraba postrada en una cama, recuperándose de las lesiones que le produjo el ataque con ácido sulfúrico del cual fue víctima.

Agregó la defensora, que debido al estado físico y emocional en el que se encontraba la señora Cárdenas, le fue imposible reunir los documentos requeridos y allegarlos a la Caja de Compensación, ya que las secuelas dejadas por las quemaduras son dolorosas, le producen vergüenza y depresión.

Por último, recalcó que el Despacho fallador no tuvo en cuenta que la accionante es un sujeto de especial protección del Estado, es madre cabeza de familia y no tiene trabajo, motivo por el cual no puede pagar un arriendo para poder vivir con sus hijos.

4.3 Segunda instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B mediante sentencia del 30 de noviembre de 2016 confirmó la decisión adoptada por el *a quo*, sin embargo, conminó a la Defensoría del Pueblo para que *“apoye, asesore y acompañe a la actora, señora María Cárdenas, en los trámites necesarios para poder acceder a los programas encaminados a proveer de una vivienda digna a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, ante el Fondo Nacional de Vivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS”*, bajo el argumento que:

“la Defensoría del Pueblo, a pesar de conocer de antemano las especialísimas condiciones de la accionante, al ser víctima del conflicto armado y además revictimizada al ser objeto de violencia intrafamiliar, teniendo graves secuelas al ser atacada con ácido sulfúrico por su ex marido, omitió seguir los trámites administrativos necesarios ante las entidades accionadas Fondo Nacional de Vivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, para que la actora pudiese acceder el -sic- subsidio que pretende se otorgue por vía de tutela.”

5. Pruebas que obran en el expediente

5.1. Copia de la historia clínica de la ciudadana María Cárdenas⁵.

5.2. Copia de la respuesta al requerimiento No. 201600180043 del 27 de mayo de 2016, por parte de Ingrid Milay León Tovar, Jefe Oficina de Control Interno del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, donde reconoce a la señora María Cárdenas como Víctima de desplazamiento forzado incluida en el Registro Único de Víctimas y recomienda que sea incluida en los planes de vivienda y a los programas que tiene el Departamento de Atlántico⁶.

5.3. Copia del memorando número 67 del 10 de mayo de 2016, dirigido a Ingrid Milay León Tovar, Jefe de la oficina de Control interno del DPS, donde se da respuesta al requerimiento No. 00003561 de la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, donde el Departamento Administrativo para Prosperidad Social indicó que luego de haber consultado sus bases de datos en corte al 10 de mayo de 2016 *“constató que la señora María Cárdenas, hace parte de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia inscrita en el Registro único de*

⁵ Folio 11-12, cuaderno de primera instancia.

⁶ Folio 13, cuaderno de primera instancia.

Víctimas – RUV, razón por la cual previa verificación del cumplimiento de los requisitos señalados para cada programa, podrá participar en alguno de estos.”⁷.

6. Actuaciones en sede de revisión

6.1. El 1 de junio de 2017 se ordenó a la Alcaldía Distrital de Barranquilla que informara sobre los programas sociales que tiene para la población vulnerable.

Mediante escrito radicado el 13 de junio de 2017⁸ en la Secretaría de esta Corporación, el señor Rodrigo Cassiani Escorcía, en calidad de apoderado del Distrito Especial, Industrial y portuario de Barranquilla en oficio del 1 de junio de 2017, indicó:

“La política de vivienda Distrital es complementaria a la Nacional y por esa razón el Distrito accede a los recursos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) tiene para otorgar Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) a través de convocatorias de los diferentes programas de vivienda dirigidos a los hogares deficitarios, cuyas postulaciones deben someterse a los lineamientos y parámetros contenidos en las normas que regulan la materia, como también en las Convocatorias programadas por el Ministerio.

Con referencia a los programas de vivienda que se desarrollan en el Distrito, la Alcaldía de Barranquilla viene liderando la ejecución del MACROPROYECTO DE INTERES NACIONAL, denominada VILLAS DE SAN PABLO, ubicado en la vía a Juan Mina, para la construcción de soluciones de vivienda de interés, Vivienda de Interés Prioritario (VIP), con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Fundación Mario Santo Domingo, adoptado por la Resolución 2353 de 2009 modificada por la Resolución 0362 de 2012 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

A través del Macroproyecto Villas de San Pablo el Distrito ha venido atendiendo a la población víctima, a quienes el Distrito de Barranquilla les ha asignado un número importante de subsidios de vivienda en este programa. A la fecha nos

⁷ Folio 14-15, cuaderno de primera instancia.

⁸ Folio 26, cuaderno de primera instancia.

encontramos a la espera de nuevos subsidios de vivienda familiar por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, para que conjuntamente con el Distrito, se le pueda otorgar el cierre financiero a más hogares víctimas, para la adquisición de una vivienda en el Macroproyecto.

Por otra parte. El Distrito de Barranquilla. en marco del 'PROGRAMA NACIONAL DE REUBICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA LA ATENCIÓN DE HOGARES DAMNIFICADOS Y/O LOCALIZADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE AFECTADAS POR LOS EVENTOS DERIVADOS DEL FENOMENO DE LA NIÑA 2010 – 2011'. Liderado por el Fondo de Adaptación, adelantó en primera instancia el proceso de adjudicación de vivienda para la población damnificada, registrada en la base de datos de los 2.581 hogares que cumplen en primer orden con la condición de damnificado debidamente registrados a nivel nacional (DANE) y distrital con destrucción total de la vivienda o en un segundo orden registrados a nivel nacional (DANE) con destrucción total de la vivienda y ubicados en una zona de amenaza alta o muy alta.

Además de lo anterior, el Distrito de Barranquilla viene impulsando el programa de vivienda "Mi Casa Ya", liderado por el Gobierno Nacional; este programa está dirigido a hogares cuyos ingresos estén entre 1 y 4 SMMLV en el cual pueden postularse la población víctima, siempre que cumpla con los requisitos establecidos por la ley.”⁹.

Agregó que tiene un programa denominado “*Mujer líder de tu propio desarrollo*” de la oficina de la Mujer, Equidad y Género, vinculada a la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla, en el cual se incluyó la señora María Cárdenas.

La Alcaldía Distrital de Barranquilla indicó que dentro del proceso para ser parte del programa “*Mujer líder de tu propio desarrollo*”, se llevaron a cabo una serie de entrevistas psicológicas, de las cuales se obtuvo el siguiente diagnóstico respecto de la señora María Cárdenas:

“Mujer víctima de violencia física con quemaduras de ácido por parte de su ex pareja, violencia psicológica, en círculo de violencia de cuatro años sin saberlo, con afectación y secuelas

⁹ Folio 26, cuaderno Corte Constitucional.

de culpabilidad. Con el fin de atender su estado de vulnerabilidad se atenderá con estrategia integral la cual se trabajó: auto reconocimiento del ser y reconocimiento como mujer sujeta de derechos, ejercicio pedagógica reflexivo para la comprensión de su condición, sensibilización para el conocimiento de la ley 1257 de 2008 y ruta de atención a víctimas de violencia, ley 1773 de 2016 y violentómetro como herramienta de pedagogía en la identificación y prevención de la violencia.”¹⁰

Por último, solicitó que se vinculara a la Unidad de Víctimas para constatar que la accionante, está efectivamente incluida en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

6.2. El 1 de junio de 2017 se ordenó oficiar al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- y se le solicitó rendir informe sobre las convocatorias y subsidios para vivienda que ha otorgado desde el año 2007 y cuáles tiene vigentes a la fecha.

6.3. Vencido el término para allegar a la Secretaría de la Corte Constitucional escrito de contestación, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- guardó silencio.

6.4. El 1 de junio de 2017 se ordenó vincular al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se le solicitó pronunciarse sobre los hechos descritos en la acción de tutela de la referencia.

6.5. Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, guardó silencio sobre los hechos descritos en la acción de tutela interpuesta por la ciudadana María Cárdenas en contra de la Alcaldía Distrital de Barranquilla -Atlántico- y el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

6.6. El 4 de julio de 2017 se ordenó oficiar al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y se le solicitó informar si cuenta con programas de vivienda para las mujeres víctimas de la violencia.

6.7. El Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) guardó silencio.

6.8. El día 5 de julio de 2017 se autorizó a la Directora del Programa de Acción para la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) para que

¹⁰ Folio 28, cuaderno Corte Constitucional.

interviniera mediante escrito dentro de los 3 días siguientes a la notificación del Auto, de conformidad con la solicitud presentada ante la Secretaría de esta Corporación el 22 de mayo de la misma anualidad.

El día 21 de julio de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación, los asesores del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes radicaron el escrito de intervención fuera de término.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso

María Cárdenas presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Barranquilla y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la vivienda digna. Alega la accionante que las entidades demandadas no tuvieron en cuenta su condición de víctima de ataque con ácido sulfúrico y que por ello, no pudo reunir los documentos requeridos para obtener el subsidio de vivienda destinada a atender a la población desplazada. Por otra parte, indica que no tienen en cuenta que en la actualidad no cuenta con un hogar donde pueda habitar con sus hijos.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en primer lugar, verificar ¿sí la acción de tutela interpuesta por María Cárdenas contra el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario, cumple con los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela?

Superado éste estudio, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el

Departamento para la Prosperidad Social vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora María Cárdenas, quien es desplazada por la violencia y víctima de ataque con ácido sulfúrico, por no reubicarla en un lugar donde pueda habitar junto con sus hijos, además de incluirla en la convocatoria para la entrega de subsidios de vivienda, en especie argumentando que allegó tardíamente los documentos requeridos?

(ii) Del mismo modo se debe analizar si ¿el Estado se encuentra en la obligación de crear políticas públicas para la asignación de vivienda digna que tenga en cuenta la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran las personas víctimas de violencia extrema por razones de género?

Para resolver los problemas jurídicos planteado, esta Sala expondrá: (i) Estudio de procedencia formal del amparo; (ii) el derecho a la vivienda digna; (iii) derecho a la reubicación de las víctimas de desplazamiento (iv) las acciones del Estado en materia de violencia de género; (v) la importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema. Finalmente (vi) estudiará el caso concreto.

4. Estudio de procedencia formal del amparo

4.1 De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela tiene por finalidad garantizar la protección de los derechos fundamentales cuando estos son vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Sin embargo, esta acción solo puede ser ejercida cuando se cumplan con los criterios de procedibilidad, entre los cuales se encuentra el *principio de subsidiariedad*, que debe ser acatado siempre y cuando no se esté ante un posible perjuicio irremediable o cuando los otros mecanismos de defensa no sean eficaces para brindar un amparo de forma integral dadas las circunstancias especiales del caso y la situación en la que se encuentra el solicitante¹¹.

4.2 Esta Corporación en la Sentencia T-347 de 2016 dispuso que el principio de subsidiariedad tiene como propósito “*preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, en desarrollo de los principios de autonomía e independencia de la actividad judicial*”. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que cuando no se cumplen con

¹¹ Sentencia T-347 de 2016.

los presupuestos del principio de subsidiariedad, la acción de tutela procede excepcionalmente en los siguientes eventos:

“(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aun cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas (sic), mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela.”¹².

4.3 Respecto de los sujetos de especial protección constitucional la jurisprudencia de esta Corte ha dejado claro que ciertos grupos poblacionales deben recibir un mayor nivel de protección del Estado¹³, para así reducir la desigualdad material, tal como lo dispone el inciso tercero del artículo 13 Superior.

La sentencia T-495 de 2010 señaló que son sujetos de especial protección constitucional aquellos que por:

“su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población”, por lo que “la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”.

Por este motivo, para los sujetos de especial protección constitucional el examen de procedibilidad que se adelanta en la acción de tutela debe

¹² Sentencia T-983 de 2007.

¹³ Sentencia T-093 de 2015

tener en cuenta las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra el accionante.

4.4 De acuerdo con los supuestos facticos y el acervo probatorio del caso objeto de estudio, se corrobora que la señora María Cárdenas es sujeto de especial protección constitucional, dado que hace parte de la población en situación de desplazamiento, tal como lo reconoce el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante oficio con número de radicado 20164060119743 del 10 de mayo de 2016¹⁴. Además, fue víctima de la violencia género extrema, toda vez que fue atacada con ácido sulfúrico por parte de su ex marido, lo cual le ocasionó lesiones que comprometieron alrededor del 50 al 59 por ciento de su cuerpo.

4.5 En cuanto al requisito de inmediatez, es importante resaltar que la señora Cárdenas a través de la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, el 2 de mayo de 2016 radicó derecho de petición al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- para que subsane su situación de vulnerabilidad y por ende, sea incluida dentro de los planes de vivienda del Departamento del Atlántico¹⁵. Motivo por el cual, al no ser incluida por el DPS, el día 16 de septiembre de 2016 interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, evidenciándose que tan solo transcurrieron alrededor de 4 meses desde que no fue incluida en alguna convocatorias de vivienda y la interposición de la tutela.

4.6 De esta manera, la Sala Octava de Revisión considera que debido a la doble condición de vulnerabilidad de la accionante por pertenecer a la población situación de desplazamiento y ser víctima de la violencia de género extrema, se amerita la intervención urgente del juez constitucional, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. En esos términos la acción de tutela de la referencia cumple con el requisito de subsidiariedad e inmediatez.

5. El derecho a la vivienda digna. Reiteración jurisprudencial

5.1 El artículo 51 de la Constitución Política establece que *“todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación*

¹⁴ Folio 15, cuaderno de primera instancia.

¹⁵ Folio 13, 14 y 66, cuaderno de primera instancia.

a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Del mismo modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 dispone que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).”*¹⁶.

5.2 Es por ello que para el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la satisfacción del derecho a la vivienda digna, es imprescindible que las autoridades creen políticas públicas que verdaderamente garanticen este derecho, pues, no solo implica tener un lugar donde habitar, sino como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *“es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”*. Al respecto, el Comité en Opinión Consultiva número cuatro¹⁷ dispuso:

“i) el derecho a la vivienda está íntimamente ligado a otros derechos humanos que encuentran su fundamento en la dignidad inherente a la persona humana; y ii) se enfoca hacia el concepto de vivienda adecuada, lo que implica disponer “... de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”

Esta Corporación, en varias ocasiones ha señalado que el derecho a la vivienda digna pretende garantizar un espacio donde las personas puedan residir, sea propio o ajeno, pero donde existan condiciones mínimas para desarrollar un proyecto de vida dignamente¹⁸. No obstante lo anterior, también ha indicado que debe ser adecuada, habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia¹⁹.

Por ello, para lograr la protección material del derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha establecido que este tiene una doble connotación. De un lado, como un derecho de carácter prestacional de ejecución progresiva y por otro, tiene características de un derecho

¹⁶ (Negrilla y subraya fuera del texto original)

¹⁷ Opinión Consultiva No. 4 del sexto período de sesiones de 1991, “El derecho a una vivienda adecuada”. Comité de derechos sociales económicos y culturales de la ONU.

¹⁸ Sentencias T-167 de 2016, T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-585 de 2008 y C-300 de 2011.

¹⁹ Sentencia T-167 de 2016.

fundamental de garantía inmediata²⁰. En ciertos casos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental, debido a que integra contenidos propios del respeto a la dignidad humana²¹.

La Sentencia C-444 de 2009 indicó que la vivienda digna se configura como derecho fundamental cuando:

“las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares.”

Ejemplo de lo anterior, es el caso de la población desplazada, para quienes este derecho tiene una connotación fundamental y susceptible de protección por medio de la acción de tutela, debido a que la transgresión recae sobre sujetos de especial protección que necesitan de una acción inmediata por parte del Estado.

5.3 El marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, incorporados al ordenamiento jurídico por medio del bloque de constitucionalidad, establece un mandato de optimización al Estado, donde éste tiene el deber de atender progresivamente la necesidad de vivienda de la población y *“en especial las de aquellos cuyo no acceso a la vivienda digna tiene una mayor influencia en la situación de desconocimiento de los postulados mínimos del principio de dignidad humana”*²². Al respecto esta Corporación en la Sentencia C-507 de 2008 dispuso:

“La Constitución Colombiana consagra un catálogo amplio de derechos sociales, pero somete la actuación del Estado en esta materia, al llamado principio de progresividad. En este sentido, la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta “gradualidad progresiva” En este sentido, la Corte Constitucional, siguiendo el derecho internacional, ha entendido que, en general, la obligación del Estado en materia

²⁰ Sentencias T-035 de 2017, C-299 de 2011 y C-244 de 2011

²¹ Sentencia T-583 de 2014.

²² Ibíd.

de derechos sociales, es la de adoptar medidas, “hasta el máximo de los recursos posibles”, para lograr progresivamente la plena efectividad de tales derechos”

5.4 No obstante, cuando de una política pública depende el goce de un derecho fundamental y el Estado no ha desplegado ninguna acción tendiente a garantizar el derecho, siendo deber de este por el carácter de progresividad de los derechos, se estaría aceptando situaciones contrarias a los mandatos constitucionales. En ello no solo incurren quienes hayan omitido llevar a cabo el diseño de una política pública, sino también aquellos que adoptaron la política pero no implementaron las acciones mínimas o estas fueron insuficientes para asegurar la garantía efectiva del derecho²³.

Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales tienen un contenido exigible, pues debe existir *“un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando”*²⁴. Cada uno de estos requisitos se pasa a exponer brevemente:

a. Existencia de un plan: Si el Estado no contempla planes que garanticen progresivamente la faceta prestacional de un derecho fundamental, no se puede asegurar el goce efectivo del derecho en la actualidad ni en el futuro. Respecto de la realización del diseño o formulación de un plan de política pública, la Corte ha dicho lo siguiente:

*“[es] lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo.”*²⁵

La simple descripción de un plan no es suficiente para garantizar la faceta prestacional de un derecho fundamental, puesto que para ello es indispensable llevar a cabo acciones y omisiones por parte de una autoridad dirigidas a resolver la problemática social²⁶.

²³ Sentencia T-388 de 2013.

²⁴ Sentencia T-595 de 2002; reiterada, entre otras, en las sentencias T-025 de 2004, C-351 de 2013.

²⁵ Sentencia T-595 de 2002.

²⁶ Sentencia T-388 de 2013.

b. Publicidad: Este plan debe estar a disposición de todas las personas que quieran acceder a él, sobre todo de aquellas a las cuales esta faceta prestacional garantizará la protección de su derecho. Por esta razón, es necesario que se encuentren por escrito y, además, que todos sus actos en pro de su avance estén al alcance de todos.

c. Tiempos de progreso: debido a que los planes paulatinamente deben ir asegurando el goce efectivo de los derechos, es indispensable que tenga unos límites temporales, es decir, no puede ser indefinido. Además, debe ser un lapso razonable, pues su implementación no puede demandar un tiempo excesivo debido a que no se estaría garantizando esta faceta. Por último, este tiempo que se ha dispuesto para el desarrollo de la política pública debe constar por escrito y además, como todas las actuaciones, debe ser público.

d. Goce efectivo: todos los planes que se implementen en cuanto a políticas públicas deben ir dirigidos a garantizar efectiva y materialmente los derechos. *“La Constitución Política de 1991, introdujo el principio según el cual no sólo importa la consagración formal del derecho en el papel, sino, ante todo, la protección material del mismo en la realidad”*²⁷. Es por ello que el derecho no se garantiza cuando se expresa en algún texto legal, sino cuando se toman las medidas pertinentes para su consecución.

e. Progresar sosteniblemente: la política pública que pretende el goce efectivo de un derecho debe “avanzar sosteniblemente”, esto quiere decir que debe ir dirigida a conseguir nuevos logros que perduren en el tiempo, y que además, mantenga los ya obtenidos.

Atendiendo a lo anterior, esta Corporación en la Sentencia T-595 de 2002 indicó:

“Es pues inaceptable constitucionalmente no sólo la ausencia de políticas en estas materias, sino que a pesar de existir un plan o programa, éste (i) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable.”

²⁷ Ibídem.

f. Sin discriminación: para el cumplimiento efectivo de las facetas prestacionales de los derechos, es indispensable que las políticas públicas no sean discriminatorias. Sin embargo, debido a las complicaciones que puede tener una administración, se puede excluir a un tipo de población, sin que ello implique discriminar a ciertos grupos sociales. Pues todas las acciones llevadas a cabo deben tener en cuenta el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política. Con relación a lo anteriormente expuesto, esta Corte dispuso que:

“el Estado deberá prestar una ayuda especial a aquellas personas que por su condición (sujetos de especial protección constitucional) o por su situación (personas en relación de sujeción), merecen una atención y protección reforzada de sus derechos.”

g. Participación: Debido a que Colombia es una democracia participativa, el artículo 2º de la Constitución Política de 1991 reconoce que este es un fin esencial del Estado, el cual deberá *‘facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional’*. Es por ello que la participación está permitida en cualquier etapa de las actuaciones estatales, incluyendo aquellas que se encuentran en el marco de las políticas públicas. Por lo tanto, atendiendo a la jurisprudencia constitucional, no puede existir un plan que no permita la participación, o que permitiéndola sea intrascendente.

h. Se esté implementando: Esto implica que el plan deba estar en desarrollo, es decir, no solo enunciado en el papel. Sin embargo, no tiene que haber culminado.

De acuerdo con las anteriores precisiones y atendiendo a la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna por parte del Estado se demanda un desarrollo legal y presupuestal progresivo para la materialización efectiva de las políticas públicas en materia de vivienda. Sin embargo, puede darse una protección inmediata del derecho, teniendo en cuenta las condiciones particulares del caso.

6. Derecho a la reubicación de las víctimas de desplazamiento

6.1 Las Naciones Unidas en el año de 1998 estableció los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en donde se indicó que se debe garantizar a las personas en condición de desplazamiento por parte de las autoridades públicas, un nivel de vida adecuado, en donde por lo menos cuente con alimentos esenciales, agua potable, alojamiento y

vivienda básica²⁸. En relación con el derecho a la vivienda y a la reubicación de los desplazados, el principio 28 señaló que *“las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte”*. Por último, el principio 29 advierte que la población en condición de desplazamiento que hayan regresado a su hogar, lugar de residencia o se haya reasentado en otro lugar del país, no podrá ser objeto de discriminación.

Al respecto, la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas en la sección II del documento, señaló los derechos a la reubicación, restitución de viviendas y el patrimonio para la población desplazada e indicó que *“todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente.”*

6.2 En relación con lo anterior, la Ley 1448 de 2011 dispone que el Estado debe garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en condición de desplazamiento cuando estos decidan retornar al sitio del cual fue obligada a huir o también deberá proteger a estos en cualquier parte del país que escoja para reubicarse. Al respecto, el artículo 66 citada norma dispone:

“ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES.

Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

²⁸ Principio 18

Parágrafo 1º. Modificado por el art. 122, Ley 1753 de 2015.
La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Parágrafo 2º. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.”*

6.3 El Decreto 2569 de 2014 que reglamenta los artículos 62, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley 1448 de 2011, en su artículo 14, indica cuales son los objetivos del proceso de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación realizado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en este advirtió:

“Artículo 14. Objetivos del proceso de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación. *Atendiendo las variables establecidas en el artículo 110 del Decreto número 4800 de 2011, la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación realizada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá los siguientes objetivos:*

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

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

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

Parágrafo 2º. Atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 110 del Decreto número 4800 de 2011, en caso de hogares que hayan sufrido otros hechos victimizantes adicionales al desplazamiento forzado, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá en cuenta la posible contribución de estos hechos a la existencia

de carencias en los componentes de la subsistencia mínima del hogar y/o al agravamiento de las mismas.

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

6.4 Por último, sobre de las carencias en alojamiento temporal el artículo 2.2.6.5.2.9 del Decreto Reglamentario 1084 de 2015 dispuso:

“Artículo 2.2.6.5.2.9. Responsables de la oferta de alojamiento digno en la transición. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales deben implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones dignas para los hogares víctimas del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, que no cuenten con una solución de vivienda definitiva.

La duración del programa de alojamiento será de hasta dos (2) años por hogar, con evaluaciones periódicas dirigidas a identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con este apoyo.

Al momento de iniciar la atención del hogar en este programa, se remitirá la información al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para iniciar los trámites correspondientes al acceso a vivienda urbana, y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los casos de vivienda rural, para que en un plazo no mayor a un (1) año vincule a los hogares víctimas en los términos del artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, en los programas establecidos para el acceso a soluciones de vivienda.

Los hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de esta oferta hasta por un (1) año.

PARÁGRAFO 1o. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas desarrollará programas de prevención de violencia sexual, intrafamiliar y maltrato infantil dirigidas a las familias beneficiarias de la oferta de alojamiento, así como mecanismos de atención y respuesta integral conforme a la Ley 1257 de 2008, la Ley 1098 de 2006 y otras aplicables a la materia.*

PARÁGRAFO 2o. *Las entidades territoriales, a partir de los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, deben diseñar estrategias y mecanismos orientados a:*

- 1. Garantizar el acceso efectivo y oportuno de la población en situación de desplazamiento a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas.*
- 2. Realizar el seguimiento a las condiciones de habitabilidad de los hogares beneficiados por el programa.*

En ese mismo sentido, el artículo 2.2.6.5.4.5. del Decreto 1084 de 2015 señala que la UARIV debe asumir el componente de alojamiento temporal. No obstante, indicó que en aquellos casos en los cuales la carencia en el componente de alojamiento resulte leve la entrega deberá realizarla conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes. El artículo dispone:

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

- 1. En casos de hogares en que se identifiquen carencias graves y urgentes en el componente de alojamiento temporal, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia de ese componente.*
- 2. En casos de hogares en que se identifiquen carencias leves en el componente de alojamiento temporal, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con las entidades territoriales*

correspondientes, según lo establecido en los artículos 2.2.6.5.2.6 y 2.2.6.5.2.9 del presente decreto.
(Decreto 2569 de 2014, artículo 15)

De lo anterior, se concluye que el proceso de retorno y reubicación de la población en condición de desplazamiento debe cumplir con unos parámetros mínimos para que sean conformes a la constitución, al bloque de constitucionalidad y a la legislación nacional, y así, sea posible mejorar la calidad de vida de estas personas en condición de vulnerabilidad.

7. Las acciones del Estado en materia de violencia de género

7.1 Con el paso del tiempo, el Estado Colombiano ha visto la necesidad de celebrar y ratificar distintos tratados e instrumentos internacionales en pro de los derechos de las mujeres, procurando hacer énfasis en la erradicación de la violencia de género. Al respecto, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer dispuso que:

“la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, a la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”

7.2 El Estado ratificó por medio de la Ley 51 de 1981, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* -CEDAW-, que dispuso la incorporación en las constituciones nacionales y en la legislación, del principio de igualdad del hombre y la mujer, y su necesidad de ser asegurado por los medios que garanticen su efectiva materialización. Esto, con el fin de *“reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”*²⁹.

7.3 A su vez, la *Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, reconoció que la violencia contra la mujer es una manifestación de la desigualdad entre hombres y mujeres, que decanta en la dominación, subordinación, discriminación, y en la imposibilidad de que estas puedan desarrollarse plenamente. Es por ello, que encontró necesario establecer los derechos para la erradicación de la violencia

²⁹ Introducción Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

contra la mujer en todas sus formas. Al respecto, el artículo 4 de la Declaración dispuso lo siguiente:

“Los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer”

7.4 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o también conocida como la "Convención de Belém do Pará", ratificada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995, en su artículo 7 indicó como obligaciones de los Estados partes, las siguientes:

“Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;*
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre*

otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h. Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”

7.5 Por último, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing dispuso que *“la expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”*, lo cual impide lograr objetivos de igualdad, desarrollo y paz. Agregó que este tipo de violencia irrumpe el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, motivo por el cual y en procura de la protección de estos, los Estados tienen el deber de adoptar medidas tendientes a la mitigación de las consecuencias generadas por estas vulneraciones.

7.6 En virtud de los diferentes instrumentos de derecho internacional, el Estado ha tomado medidas administrativas, legislativas, judiciales, financieras y fiscales, encaminadas a la implementación de políticas públicas que pretenden eliminar todo tipo de manifestación de violencia en razón del género. Una de las primeras iniciativas en materia legislativa es la Ley 1257 de 2008 cuyos objetivos pretenden garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, el poder ejercer sus derechos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, acceder a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección, y la adopción de políticas públicas necesarias para su realización. En cuanto a las políticas, el artículo 6 dispone que deben ser diseñadas bajo el principio de igualdad real y efectiva, el cual garantice el cumplimiento material de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia.

7.7 Por otro lado, el Decreto 164 de 2010 creó una Comisión Intersectorial denominada *“Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres”* cuya labor se encuentra encaminada a aunar esfuerzos para la articulación, coordinación y cooperación entre las entidades, a fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.

7.8 En el marco del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 contempla que el Estado adoptará garantías de no repetición, para lo cual

implementará medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo, como las mujeres, para así evitar actos de violencia contra ellas³⁰.

7.9 En cuanto a las autoridades encargadas de investigar los delitos de violencia contra la mujer, la Ley 1542 de 2012 agregó un párrafo al artículo 74 de la Ley 906 de 2004, en el cual se garantiza la diligencia y protección por parte de estas autoridades, puesto que, les impone el deber de investigar de oficio, en cumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrada en el artículo 7° literal b) de la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995. Además, añadió que se elimina el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.

7.10 Como consecuencia de los desafortunados, pero recurrentes ataques con ácido en contra de las mujeres, se promulgó la Ley 1639 de 2013 *“por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”*. Esta ley aumentó la pena privativa de la libertad en los casos donde las lesiones personales causen deformidad física, ya sea permanente o transitoria. También incluyó una regulación a cargo del INVIMA para controlar la comercialización al menudeo de ácidos; álcalis; sustancia similar o corrosiva que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano. En su artículo 4 impone el deber de orientar a las víctimas acerca de los derechos, acciones y medios judiciales, administrativos y de atención en salud.

7.11 Por último, el artículo 5 creó e incluyó el artículo 53A en la Ley 1438 de 2011, donde se estableció que *“cuando las lesiones personales sean causadas por el uso de cualquier tipo de ácidos o sustancia similar o corrosiva que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano y generen algún tipo de deformidad o disfuncionalidad, los servicios, tratamientos médicos y psicológicos, procedimientos e intervenciones necesarias para restituir la fisionomía y funcionalidad de*

³⁰ Ley 1448 de 2011. **ARTÍCULO 149. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.** (...) d). La prevención de violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, para lo cual, ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado; s). Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por los hechos ocurridos en el marco de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley.

las zonas afectadas, no tendrán costo alguno y serán a cargo del Estado”.

7.12 Siguiendo con la evolución normativa respecto de la violencia de género, la Ley 1719 de 2014 adoptó medidas tendientes a garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con ocasión al conflicto armado interno, atendiendo prioritariamente a las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

7.13 La Ley 1761 de 2015 creó el tipo penal de feminicidio como delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de los crímenes de violencia contra las mujeres por motivos de género y discriminación. El artículo 104A del Código Penal lo definió en los siguientes términos:

“Feminicidio. Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad o género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.

a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.

b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad.

c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural.

d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo.

e) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no.

f) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.”

7.14 Este nuevo tipo penal, vigoriza el marco normativo establecido por la ley 1257 de 2008, en pro de garantizar el derecho de las mujeres de tener una vida libre de violencias, pues obliga al Estado a investigar, sancionar, reparar y a prevenir este tipo de delitos.

Aunado a ello, en el año 2016 se promulgó la Ley 1773 (Ley Natalia Ponce), “*por medio de la cual se crea el artículo 116A y se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004*”, en la cual se crea el tipo penal de lesiones con ácido u otras sustancias químicas como un delito autónomo. Esta disposición estableció lo siguiente:

“Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

Parágrafo. En todo caso cuando proceda la medida de seguridad en contra del imputado, su duración no podrá ser inferior a la duración de la pena contemplada en este artículo.

Parágrafo 2°. La tentativa en este delito se regirá por el artículo 27 de este código.”

7.15 Teniendo en cuenta la función de prevención general de la pena, la cual pretende disuadir a las personas de la comisión de las conductas

punibles, la Ley 1773 de 2016 dispuso que no se concederán beneficios a aquellos sujetos que lesionen a otro con sustancias químicas o radioactivas de alta peligrosidad. Así mismo, señaló que la conducta se agravará si la lesión causa deformidad, daño permanente o si afecta el rostro.

7.16 Por último, es importante mencionar que a nivel territorial, dentro de la autonomía del Distrito, la Secretaría de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá, adoptó medidas en materia de vivienda para mujeres víctimas de la violencia de género, creando así, las “casas de refugio”, las cuales en virtud de una medida de protección, otorgan a la mujeres alojamiento gratuito por un periodo de 4 meses, brindándoles atención integral a la víctimas de violencia al interior de las familias y/o en el marco del conflicto armado interno y sus sistemas familiares. Para ello, implementan acciones dirigidas a la prevención, atención y restablecimiento de los derechos humanos vulnerados.

7.17 De lo expuesto es notorio que las políticas públicas del Estado, en cuanto a la protección de las mujeres víctimas de la violencia de género, se encuentran encaminadas a una protección general, pues en su mayoría son políticas de criminalización, que pretenden imponer sanciones que disuadan la realización de actos de violencia contra la mujer, lo que es indispensable para el pleno goce de sus derechos. Ahora bien, es pertinente estudiar si las políticas públicas y la adopción de leyes se extienden más allá de la protección de la integridad personal de las mujeres, hacia la adopción de decisiones para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales -DESC- y de la misma manera, si es necesario garantizar instrumentos para propugnar por una igualdad material.

8. La importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema.

8.1 La Constitución Política de 1991 en su artículo 13 dispone que el Estado no solo tiene el deber de garantizar una igualdad formal, sino además asegurar una igualdad material y propender por la erradicación de las desigualdades, en especial de aquellos grupos tradicionalmente discriminados³¹. Para ello, consideró indispensable eliminar todas las barreras que imposibiliten la igualdad material. Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-772 de 2003 dispuso lo siguiente:

³¹ Sentencia T-386 de 2013.

“tal presupuesto implica que las autoridades están obligadas, en primer lugar, a promover por los medios que estimen conducentes la corrección de las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para así facilitar la inclusión y participación de los débiles, marginados y vulnerables en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad –que día a día se multiplican, y de hecho conforman, actualmente, la mayoría poblacional [...]”

8.2 El artículo 13 de la Carta Política establece una igualdad formal, que se encuentra enunciada en el inciso primero, el cual indica que *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*. Así mismo, contempla la igualdad material, por medio de la cual se confía al Estado la obligación de promover la igualdad real y efectiva³².

8.3 En procura de la materialización del principio de igualdad, esta Corporación ha concebido acciones afirmativas, entre ellas el *enfoque diferencial*, como un elemento primordial para su consecución, toda vez que da un trato diferente a aquellos sujetos desiguales, pretendiendo proteger a las personas que encuentren en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta con base en los principios de equidad, participación e inclusión³³. Esto, con la finalidad de evitar la discriminación y la marginación de estos sujetos.

Es por esta razón, y en virtud del principio de igualdad material, que es necesario por parte del Estado la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, dirigidas a la protección de aquellas personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, todo ello con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos.

8.4 Decantando en el objeto de la controversia que se contrae a la necesidad de que las políticas públicas en materia de vivienda cuenten con un enfoque diferencial, es importante aclarar que el Estado, en cumplimiento del contenido prestacional de los derechos económicos,

³² Ibídem.

³³ Sentencia T-010 de 2015.

sociales y culturales, progresivamente ha venido elaborando y desarrollando políticas en esta materia. Un claro ejemplo es la Ley 1537 de 2012, en la cual se dispuso que las viviendas otorgadas por el Gobierno, producto de los proyectos financiados con los recursos dirigidos a los subsidios de vivienda, puede entregarse a título de subsidio de vivienda en especie. Además, estableció que dichos subsidios serán entregados según los criterios de priorización y focalización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. El artículo 12 de la Ley 1537, indicó la población a la que va dirigida la entrega de subsidio en especie y quienes son prioritarios para adquirirlos:

“Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable.

Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

*Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, **se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.**” (Negrilla y subraya fuera del texto original)*

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que para materializar el principio de igualdad, como lo dispone el artículo 13 Superior, son necesarias acciones afirmativas como los enfoques diferenciales. Es por ello que el Estado ha diseñado políticas en materia de vivienda con un enfoque diferencial respecto de distintas poblaciones vulnerables, sin tener en cuenta la protección que requieren las personas víctimas de violencia de género extrema.

8.5 Cobra importancia la protección de las personas cuando son víctimas de violencia de género extrema, debido a que históricamente han sido discriminadas en razón de su género. Además, este tipo de violencia basada en la crueldad reduce al máximo el reconocimiento de la dignidad humana, pues, quien comete este tipo de actos cosifica a la mujer con el objetivo de causar en ella daños irreversibles a nivel físico y psicológico. Para la UNESCO:

“La noción de “violencia extrema” tiende más bien a designar una forma de acción específica, un fenómeno social particular, que parece situarse en un “más allá de la violencia”. El calificativo “extrema”, colocado después del sustantivo, denota precisamente el exceso y, por consiguiente, una radicalidad sin límites de la violencia”³⁴.

8.6 Debido a la gravedad de estas conductas, el Estado ha implementado, como bien se evidenció en el acápite cuarto de esta providencia, diferentes políticas de criminalización encaminadas a mitigar, proteger y sancionar la violencia de género, las cuales son indispensables para la reivindicación de los derechos de las mujeres.

8.7 Sin embargo, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como lo es el derecho a la vivienda, que para el caso objeto de estudio cobra importancia, el Estado no ha adoptado medidas tendientes a garantizar su consecución. Pues si bien, en materia de vivienda se han implementado políticas con enfoque diferencial como es la Ley 1537 de 2012 que da un trato preferente para aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad, se omitió tener en cuenta a las personas víctimas de la violencia género extrema, para quienes es indispensable la garantía de estos derechos para poder desarrollarse plenamente en la sociedad. Por lo anterior, resulta indispensable que el Estado promueva la elaboración de políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales con un enfoque diferencial en materia de violencia de género extrema.

9. Caso concreto

9.1. En el caso objeto de estudio, la Sala Octava de Revisión entrará a determinar si se vulneró el derecho a la vivienda digna de la accionante, quien es víctima de desplazamiento forzado, por no ser reubicada en un

³⁴ Revista Internacional de Ciencias Sociales. Violencia Extrema. Consejero editorial: Jacques Sémelin. 2002. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001290/129074s.pdf>

hogar temporal para poder habitar con sus hijos, y además, al no ser incluida en las convocatorias para la asignación de subsidios de vivienda por la entrega tardía de los documentos requeridos para ello. Por último, se analizará la necesidad que las políticas públicas de asignación de subsidios de vivienda tengan un enfoque diferencial que incluya a las personas víctimas de la violencia de género extrema.

En relación con la pretensión encaminada a que la señora María Cárdenas sea reubicada en un hogar donde pueda habitar con sus hijos y de esta manera poder recuperarse de las cirugías reconstructivas que le restan, es importante resaltar que la actora hace parte de la población en condición de desplazamiento tal como lo corroboró el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante oficio con número de radicado 20164060119743 del 10 de mayo de 2016³⁵, por esta razón y de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas de 1998 y con el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctima), el Estado debe garantizarle a la víctima, si así lo quiere, poder retornar al lugar del cual fue obligado a huir o reubicarlo en lugar distinto.

Atendiendo a que la actora no cuenta con un hogar donde pueda habitar con sus hijos para recuperarse de las cirugías reconstructivas y a la respuesta de la Alcaldía de Barranquilla al oficio proferido por este Despacho, en el cual se le solicitaba informar sobre los programas sociales que cuenta para la población vulnerable³⁶, se evidencia una clara violación del derecho fundamental a la vivienda digna de la Señora Cárdenas, toda vez que no se demostró que esta entidad territorial y la UARIV hayan cumplido con la obligación de reubicar temporalmente a la accionante, tal como lo dispone el artículo 2.2.6.5.2.9 del Decreto Reglamentario 1084 de 2015.

9.2. De otra parte, la señora María Cárdenas también afirmó que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana y vivienda digna, al serle negada su postulación para ser beneficiaria de un subsidio de vivienda, por no allegar los documentos requeridos en tiempo, ignorando que en ese entonces se encontraba recuperando de un ataque con ácido sulfúrico del cual había sido víctima.

³⁵ Folio 15, cuaderno de primera instancia.

³⁶ En el que indicó que a la fecha se encuentra a la espera de nuevos subsidios de vivienda familiar por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y que la actora hace parte del programa “Mujer líder de tu propio desarrollo” encaminado a fortalecer la autonomía económica de las mujeres, sin pronunciarse respecto de los programas de vivienda en los que se encuentre vinculada la actora. Folio 39, cuaderno Corte Constitucional.

Al respecto, es importante resaltar que las convocatorias para ser otorgados los subsidios de vivienda en especie, se llevaron a cabo en los años 2004, 2007, 2011³⁷ y 2014³⁸, y el ataque con ácido sulfúrico del cual fue víctima la accionante, ocurrió en el año 2015. Así las cosas, el delito del cual fue víctima no constituye una circunstancia que imposibilitara a la actora a presentar los documentos requeridos para su postulación, lo que lleva a concluir que hubo inactividad por parte de la demandante para la asignación de beneficios de vivienda. En esos términos, no puede imputarse vulneración alguna al Fondo Nacional de Vivienda, la Alcaldía Distrital de Barranquilla –Atlántico– y el Ministerio de Vivienda, por tal concepto.

9.3. Respecto de las políticas públicas con enfoque diferencial que se adoptan en relación con las personas víctimas de la violencia de género extrema, se logra determinar que en su mayoría estas son de carácter sancionatorio pues tiene como objeto mitigar, sancionar y prevenir la violencia de género, sin tener en cuenta que este tipo de acciones afirmativas de la misma manera deberían desarrollar derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el de vivienda digna.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que las personas víctimas de violencia de género extrema presentan un déficit de protección que genera la vulneración de su derecho fundamental a la igualdad, toda vez que el Estado no cuenta con una política clara que tenga en cuenta su especial condición para que puedan acceder a una vivienda digna.

9.4 De acuerdo con el derecho fundamental a la vivienda digna, es claro la necesidad de rediseñar un plan de política pública enfocado a la entrega de subsidios de vivienda en especie, pues si bien, se realizó un estudio encaminado a determinar las poblaciones que debían tener priorización al momento de hacer efectivo la protección de este derecho, éste no tuvo en cuenta a las personas víctimas de la violencia de género extrema, como es el caso de aquellas mujeres atacadas con ácido sulfúrico.

Al no realizarse esta inclusión, se equipararía a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema con aquellas personas que no han padecido actos atroces, desconociendo así, las secuelas físicas y psicológicas que generan estas conductas, las cuales reducen al máximo el reconocimiento

³⁷ Resolución 1024 de 2011, derogada por la Resolución 0691 de 2012

³⁸<http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/agosto/la-proxima-semana-vencen-13-convocatorias-para-que-desplazados-de-6-departamentos-del-pais-se-postulen-en-proyectos-de-viviendas-gratis>

de la dignidad de la mujer, lo cual dificulta el ejercicio pleno de sus derechos. En estos términos la Sala exhortará al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional, para que adopte las decisiones legislativas que considere pertinentes, urgentes y necesarias, con el propósito de superar el déficit de protección expuesto.

9.5 Finalmente, es importante aclarar que a pesar que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas –UARIV– no se encuentre vinculada al presente proceso, esta Sala solicita su concurso para que, en desarrollo de su funciones³⁹, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 2569 de 2014 y los artículos 2.2.6.5.1.5, 2.2.65.2.9 y 2.2.6.5.45 del Decreto 1084 de 2015 realice la caracterización del grupo familiar de la señora María Cárdenas y entregue solución de vivienda temporal a la accionante. De corroborarse que la carencia en el componente de alojamiento temporal es *leve* deberá suministrarlo conjuntamente con la Alcaldía de Barranquilla.

9.6 Así las cosas, la Sala ordenará que se revoque el fallo proferido el 3 de octubre de 2016, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla –Atlántico– y el fallo del 30 de noviembre de la misma anualidad emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B, que declararon la improcedencia de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, se negará la pretensión relativa a la inclusión en las convocatorias para la entrega de subsidio de vivienda en especie a la señora María Cárdenas por parte del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-.

9.7 Además, concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora María Cárdenas en cuanto a la reubicación. Por lo tanto, ordenará a la UARIV, que en el término de dos (2) días hábiles caracterice el hogar de la señora María Cárdenas y determine: (i) si la carencia en el componente de alojamiento temporal es “grave y urgente” o “leve”; (ii) si le fue entregada una solución de vivienda temporal, y (iii) si se encuentra en condiciones de auto sostenimiento para sufragar el costo del alojamiento. En caso de que la UARIV verifique que la actora no ha recibido una solución de vivienda temporal y que no cuenta con recursos económicos para sufragar su costo, deberá gestionar y entregar solución de vivienda temporal a la accionante.

³⁹ Cfr. Auto 193 de 2011, Auto 116 de 2017 y Sentencia T-469 de 2013

En la hipótesis de que la UARIV identifique carencias leves en el componente de alojamiento temporal, entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con la Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario.

9.8 Por último, se exhortará al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.

10. Síntesis

10.1 En esta oportunidad, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional estudió el caso donde presuntamente se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora María Cárdenas, quien es víctima de desplazamiento forzado, por no ser reubicada en un hogar temporal para poder habitar con sus hijos, y además, al no ser incluida en las convocatorias para la asignación de subsidios de vivienda por la entrega tardía de los documentos requeridos para ello. Por último, se analizó la necesidad que las políticas públicas de asignación de subsidios de vivienda tengan un enfoque diferencial que incluya a las personas víctimas de la violencia de género extrema.

10.2 Mediante fallo del 3 de octubre de 2016, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla declaró improcedente la acción de tutela, toda vez que consideró que el juez constitucional no puede suplir la inactividad de la accionante en cuanto a la ausencia de manifestación de su interés concreto para la asignación de beneficios de vivienda.

10.3 La decisión fue impugnada por la demandante y conoció en segunda instancia el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de decisión Oral – Sección B, quien mediante sentencia del 10 de octubre de 2016 confirmó la decisión adoptada por el *a quo*. Sin embargo, conminó a la Defensoría del Pueblo a apoyar, asesorar y acompañar a la actora en los trámites necesarios para la asignación de una vivienda digna para las personas en condición de vulnerabilidad ante Fonvivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

10.4 Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala resolvió los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el Departamento para la Prosperidad Social vulneraron el

derecho fundamental a la vivienda digna de la señora María Cárdenas, quien es desplazada por la violencia y víctima de ataque con ácido sulfúrico, por no reubicarla en un lugar donde pueda habitar junto con sus hijos, además por no incluirla en la convocatoria para la entrega de subsidios de vivienda, en especie argumentando que allegó tardíamente los documentos requeridos? y (ii) ¿el Estado se encuentra en la obligación de crear políticas públicas para la asignación de vivienda digna que tenga en cuenta la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran las personas víctimas de violencia extrema por razones de género?

10.5 Para solucionar la controversia planteada, la Sala ha tenido en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) derecho a la vivienda digna; (ii) derecho a la reubicación de las víctimas de desplazamiento (iii) las acciones del Estado en materia de violencia de género; (iv) la importancia de que las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales tengan un enfoque diferenciado dirigido a proteger a las víctimas de violencia de género extrema.

10.6 Conforme a la situación fáctica y las pruebas allegadas al trámite de revisión, encuentra esta Sala que en el caso bajo estudio no hubo vulneración por parte de las entidades accionadas respecto a las barreras interpuestas para la postulación del subsidio, habida cuenta de que se corroboró que las convocatorias para la entrega de subsidios de vivienda se llevaron a cabo en los años 2004, 2007, 2011⁴⁰ y 2014⁴¹, y el ataque con ácido sulfúrico del cual fue víctima la accionante fue cometido el 1 de enero de 2015, no siendo tal agresión el motivo que imposibilitó a la ciudadana María Cárdenas allegar los documentos requeridos para ser postulada como posible candidata al subsidio de vivienda, por lo cual se evidenció que hubo inactividad de la demandante para ejercer sus derechos.

10.7 Respecto al derecho de la accionante a ser reubicada por pertenecer a la población en condición de desplazamiento⁴², se concluyó que fue vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante al no serle otorgado un alojamiento temporal de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.6.2.9 del Decreto Reglamentario 1084 de 2015.

⁴⁰ Resolución 1024 de 2011, derogada por la Resolución 0691 de 2012.

⁴¹ <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/agosto/la-proxima-semana-vencen-13-convocatorias-para-que-desplazados-de-6-departamentos-del-pais-se-postulen-en-proyectos-de-viviendas-gratis>

⁴² Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas)

10.8 Por último, al analizar si las políticas públicas de asignación de subsidios de vivienda con enfoque diferencial deban incluir a las personas objeto de violencia de género extrema, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional considera que este es un mecanismo idóneo para garantizar la igualdad material de la población en condición de vulnerabilidad, pues otorga un trato diferente a aquellos que son diferentes, pretendiendo hacer efectivos los derechos de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

En el asunto *sub judice*, no se materializó la protección del derecho a la igualdad, debido a que las políticas públicas en materia de subsidios de vivienda si bien tienen en cuenta a poblaciones en condición de vulnerabilidad, no han incluido a las víctimas de la violencia de género extrema, para quienes también cobra gran importancia que existan acciones afirmativas que permitan el desarrollo pleno de sus derechos, puesto que como consecuencia de los crueles actos de violencia que padecieron, quedan en situación de desigualdad.

10.9 Por lo anterior, la Sala ordenará que se revoque el fallo proferido el 3 de octubre de 2016, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla –Atlántico– y el fallo del 30 de noviembre de la misma anualidad emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B, que declararon la improcedencia de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, se negará la pretensión relativa a la inclusión en las convocatorias para la entrega de subsidio de vivienda en especie a la señora María Cárdenas por parte del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-.

10.10 No obstante lo anterior, se concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora María Cárdenas en su componente de reubicación. Por lo tanto, ordenará a la UARIV, que en el término de dos (2) días hábiles caracterice el hogar de la señora María Cárdenas y determine: (i) si la carencia en el componente de alojamiento temporal es “grave y urgente” o “leve”; (ii) si le fue entregada una solución de vivienda temporal, y (iii) si se encuentra en condiciones de auto sostenimiento para sufragar el costo del alojamiento. En caso de que la UARIV verifique que la actora no ha recibido una solución de vivienda temporal y que no cuenta con recursos económicos para sufragar su costo, deberá gestionar y entregar solución de vivienda temporal a la accionante.

En la hipótesis de que la UARIV identifique carencias leves en el componente de alojamiento temporal, entregará la atención humanitaria

de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con la Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario.

10.11 Por último, se exhortará al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Sentencia del 3 de octubre de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Barranquilla y la Sentencia del 30 de noviembre de 2016 emitida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B, que declararon la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por la ciudadana María Cárdenas contra el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– y la Alcaldía Distrital de Barranquilla, Atlántico. Y en su lugar, **CONCEDER** el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-, que en el término de dos (2) días hábiles caracterice el hogar de la señora María Cárdenas y determine: (i) si la carencia en el componente de alojamiento temporal es “grave y urgente” o “leve”; (ii) si le fue entregada una solución de vivienda temporal, y (iii) si se encuentra en condiciones de auto sostenimiento para sufragar el costo del alojamiento.

En caso de que la UARIV verifique que la actora no ha recibido una solución de vivienda temporal y que no cuenta con recursos económicos para sufragar su costo, deberá gestionar y entregar solución de vivienda temporal a la accionante en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles subsiguientes a la anterior operación.

En la hipótesis de que la UARIV identifique carencias leves en el componente de alojamiento temporal, entregará la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con la Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario de conformidad con lo expuesto en el numeral 6.4 de la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO.– NEGAR la pretensión relativa a la inclusión en las convocatorias para la entrega de subsidio de vivienda en especie a la señora María Cárdenas por parte del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.– EXHORTAR al Honorable Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adopte las decisiones y los programas que considere pertinentes, urgentes y necesarios, con el propósito de superar el déficit de protección en el que se encuentran las personas víctimas de violencia de género extrema, en relación con su acceso prioritario a los programas de vivienda digna que ofrece el Estado.

QUINTO.– ORDENAR a la Secretaria General de la Corte Constitucional, **ABSTENERSE** de mencionar en el texto público de esta sentencia el nombre de la accionante del presente asunto, con el fin de salvaguardar su intimidad, como también **OMITIR** el nombre de la accionante y de las demás personas relacionadas con los hechos del caso en las reproducciones que se hagan del presente texto, salvo en las destinadas a las partes y a las autoridades vinculadas.

SEXTO.– Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con Salvamento Parcial de Voto

ROCIO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO**

Sentencia T-531 del 15 de agosto de 2017

Referencia: Expediente T-6.113.717

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión en la sentencia T-531 del 15 de agosto de 2017, en el expediente de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Si bien la ponencia descarta el hecho de que el ataque con ácido haya sido el motivo por el cual la tutelante no pudo reunir los documentos para postularse en las convocatorias de FONVIVIENDA, en todo caso se decide amparar su derecho a la vivienda digna en el sentido de ordenar a las entidades accionadas que tomen medidas para caracterización del grupo familiar de la tutelante en procura de brindarle una solución de vivienda temporal. Mi desacuerdo con esta decisión radica fundamentalmente en que el proyecto no ofrece las justificaciones fácticas y jurídicas necesarias para fundamentar las medidas adoptadas.
2. No obstante estar en desacuerdo con la decisión sobre el fondo el asunto, comparto el sentido del exhorto consignado en el numeral cuarto de la parte resolutive del fallo, como quiera que considero relevante ampliar la protección de las personas víctimas de violencia de género extrema en relación con el acceso prioritario a los programas de vivienda ofrecidos por el Estado.

Con el debido respeto,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

