

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN: 11001-3334-003-2018-00289-00
DEMANDANTE: MARÍA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA
DEMANDADA: UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL
A LAS VÍCTIMAS
ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1.1 Medio de control

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora María Concepción Baquero Soacha, actuando a través de apoderado judicial formula demanda contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

1.2 Declaraciones y condenas

1.2.1 Principales:

Se declare la nulidad de las resoluciones 0600120171283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio 2017 y 201759067 del 18 de octubre del mismo año.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se preste atención humanitaria en el componente de alojamiento a la señora María Concepción Baquero Soacha y se ordene su inclusión en la lista de beneficiarios para subsidio familiar de vivienda 100% en especie.

Se condene en costas a la entidad demandada.

1.2.2 Subsidiarias:

Se declare la nulidad parcial de las resoluciones 0600120171283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio 2017 y 201759067 del 18 de octubre del mismo año.

A título de restablecimiento del derecho, se acceda a la restitución de tierras en favor de la señora María Concepción Baquero Soacha.

Se condene en costas a la entidad demandada.

1.3 Hechos de la demanda

Los hechos descritos por el apoderado de la parte demandante, en resumen son:

- 1.- La señora María Concepción Baquero Soacha y su compañero permanente son propietarios de la finca denominada La Playita, ubicada en la vereda La Colombiana del municipio de Tibú – Norte de Santander, por compraventa realizada con el señor Abel Osorio en el año 2011.
- 2.- A finales del año 2012, la demandante fue víctima de desplazamiento forzado por acción de grupos guerrilleros, por negarse a seguir pagando la extorsión que le era exigida desde hace un tiempo.
- 3.- Como consecuencia de lo anterior, la demandante y su núcleo familiar, se desplazó para el municipio de Fusagasugá – Cundinamarca, y luego en el año 2013 a la ciudad de Neiva - Huila.
- 4.- Luego de aproximadamente 18 meses retornaron al municipio de Fusagasugá, donde actualmente residen.
- 5.- Durante el año 2014, la señora María Concepción Baquero Soacha, solicitó a distintas entidades (ICBF, UARIV, URT, Alcaldía de Neiva, DPS y Ministerio de Vivienda), su inclusión en el Registro Único de Víctimas, la entrega de ayuda humanitaria, restitución de tierras y subsidio de vivienda, entre otros.
- 6.- El 13 de mayo de 2014, la Dirección de Vivienda Social informa a la demandante que la convocatoria para acceder a programas de vivienda ya habían finalizado y que en ese momento la Alcaldía de Neiva no adelantaba ningún proyecto de vivienda gratuita.
- 7.- En la misma fecha anterior, la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas informó que debía realizar una solicitud de inscripción del

predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

8.- El 26 de mayo de 2014, la demandante realizó la solicitud formal de inscripción del predio abandonado forzosamente, ante la Unidad de Restitución de Tierras.

9.- El Departamento para la Prosperidad Social, mediante comunicación del 30 de mayo de 2014, negó el subsidio familiar de vivienda por no cumplir con los todos los requisitos exigidos.

10.- El 14 de agosto de 2014, la UARIV informa a la señora Baquero Soacha que se encontraba en turno para acceder a la ayuda humanitaria y verificación de inclusión en el RUV.

11.- El 08 de octubre de 2014, el Ministerio de Vivienda brinda información general a la hoy demandante sobre el programa de vivienda gratuita y le indica que no es una potencial beneficiaria del subsidio de vivienda familiar en especie.

12.- El 19 de enero de 2015, recibe certificación expedida por la UARIV, donde se evidencia que ella y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el RUV, y la Resolución que así lo ordena.

13.- El 07 de marzo de 2017, la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de la Alcaldía de Fusagasugá, realizó informe de visita técnica donde se deja constancia del deterioro y el riesgo por colapso estructural en el que se encuentra la vivienda donde habita la señora María Concepción Baquero y su núcleo familiar.

14.- Mediante Resolución 0600120171283303, notificada el 27 de junio de 2017, la UARIV reconoció y ordenó el pago de ayuda humanitaria en el componente de alimentación y suspendió definitivamente la atención humanitaria en el componente de alojamiento, por determinar que su hogar no presentaba carencia en el mismo.

15.- Manifiesta que durante el trámite administrativo previo a la expedición del dicho acto administrativo, no se realizó siquiera una visita al inmueble donde reside la demandante, para se pudiera constatar la situación de riesgo que ofrece la vivienda.

16.- Contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

17.- Mediante Resolución 0600120171283303R del 21 de julio de 2017, la entidad demandada resolvió adversamente el recurso de reposición.

18.- A través de Resolución 201759067 del 18 de octubre de 2017, notificada el 16 de enero de 2018, la UARIV resolvió el recurso de apelación, confirmando el acto administrativo impugnado.

1.4 Normas violadas y concepto de la violación

Considera la parte actora que los actos administrativos demandados vulneran las siguientes normas:

De orden Constitucional: artículos 13, 29 y 51 de la Constitución Política.

De orden legal y reglamentario: artículo 47 de la Ley 1448 de 2011; artículo 8, inciso 5 y artículo 12, inciso 2 de la Ley 1537 de 2012 y; artículo 2.1.1.1.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2017, modificada por el artículo 2 del Decreto 2231 de 2017.

De lo expuesto en el concepto de violación, el Juzgado extrae el siguiente cargo de nulidad:

1.4.1 Vulneración al debido proceso, igualdad y vivienda

Expone que la UARIV al expedir los actos administrativos demandados no valoró en debida forma las pruebas aportadas, como fue el informe de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de Fusagasugá, así como tampoco se realizó una visita al lugar de residencia que permitiera establecer la superación de vulnerabilidad en el componente alojamiento.

Señala que, durante el trámite administrativo tampoco se decidió de fondo sobre sus solicitudes de restitución de tierras y entrega de subsidio familiar de vivienda en especie o interés prioritario.

Relata que durante 7 años ha solicitado a muchas entidades estatales que se protejan sus derechos y los de su núcleo familiar, referente a atención humanitaria, restitución de tierras y entrega de subsidio de vivienda familiar, las cuales, en su concepto debía resolver la entidad hoy demandada, no obstante, luego de adelantar la actuación administrativa que culminó con los actos administrativos objeto de este medio de control, sin adelantar un verdadero análisis de la situación de la víctima, negó la atención humanitaria en el componente alojamiento y no se pronunció sobre la restitución de tierras ni subsidio de vivienda.

Frente a la entrega de subsidio de vivienda, considera que de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, modificado por el Decreto 2231 de 2017, la demandante y su núcleo familiar hacen parte de una población a la que se debe garantizar el acceso a la vivienda digna de manera preferente, sin embargo el Estado ha logrado revictimizarla con su actuar omisivo en algunos casos, y renuente en otros.

Considera que cumple los requisitos para acceder a dicho beneficio por cuanto se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas y porque la vivienda que habita actualmente ofrece gran riesgo para la integridad de la familia, pues está a punto de colapsar.

1.5 Contestación de la demanda

La Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se opuso a la prosperidad de las pretensiones por cuanto afirma que la parte actora no logra desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, y reitera la motivación de los mismos, en cuanto a que la negación de ayuda humanitaria en el componente de alojamiento tuvo fundamento en la ausencia actual de condiciones de extrema urgencia y vulnerabilidad derivadas del desplazamiento forzado, derivada de la información recaudada en la Entrevista de Caracterización al Momento de Asistencia, realizada al hogar de la hoy demandante.

En relación con las pretensiones de adjudicación de vivienda y restitución de tierras, señaló que las mismas exceden sus competencias y estas se encuentran asignadas a otras entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Para el efecto, realizó un recuento de las ayudas humanitarias de urgencia y transición que le compete identificar que se encuentran a su cargo y precisó que la estructura de la Ley de Víctimas en cuanto ayuda humanitaria e indemnización administrativa, está basada en los principio de gradualidad y sostenibilidad fiscal, según la articulación de oferta institucional en el proceso de superación de la situación de emergencia.

Por lo anterior, propuso como excepciones de mérito las que denominó: i) presunción de legalidad de los actos administrativos demandados por inexistencia de causal de nulidad y ii) cumplimiento normativo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

1.6 Actuación procesal

La demanda correspondió por reparto a este Juzgado el 13 de agosto de 2018¹. Por auto del 19 de octubre de 2018 se admitió², y la notificación a la demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se surtió el 14 de noviembre del mismo año³.

De las excepciones propuestas por el extremo pasivo se corrió el traslado respectivo⁴, sin pronunciamiento de la parte demandante⁵.

1 Folio 82, Cuaderno Principal.

2 Folio 84, Cuaderno Principal.

3 Folios 89 a 96, Cuaderno Principal.

4 Folio 142, Cuaderno Principal.

5 Folio 143, Cuaderno Principal.

Mediante auto del 18 de enero de 2019 se tuvo por contestada la demanda por parte de la UARIV, se señaló fecha para llevar a cabo audiencia inicial y se requirió nuevamente a la demandada para que aportara los antecedentes administrativos⁶.

La audiencia inicial se llevó a cabo el 26 de agosto de 2019, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se resolvió sobre la excepción previa propuesta por la demandada, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación, se profirió auto de decreto de pruebas incorporando las documentales aportadas por las partes y requiriendo, previo apertura de incidente de desacato, a la demandada para que aportara el expediente administrativo, por lo cual, se señaló fecha para realizar audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA⁷.

La audiencia de pruebas se realizó el 04 de octubre de 2019, incorporando las documentales requeridas, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para alegar por escrito⁸.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión⁹.

Encontrándose el expediente al Despacho para proferir sentencia, el Juzgado advirtió que el expediente administrativo incorporado en la audiencia de pruebas, no estaba integrado por la totalidad de los documentos necesarios para decidir el presente medio de control; razón por la cual, se profirió auto del 20 de mayo de 2021, mediante el cual se requirió a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante judicial, para que allegara copia íntegra del expediente administrativo que contiene los antecedentes de las resoluciones aquí demandadas, en el que se incluyera: i) la petición o requerimiento que dio origen a la actuación administrativa, ii) el procedimiento para identificación de carencias y/o Entrevista de Caracterización al Momento Asistencia número 18540914 realizado el 01 de enero de 2017 y, iii) los documentos de evidencia y resultado de consulta de las diferentes fuentes de información conforme a las cuales se determinó que el hogar de la señora María Concepción Baquero Soacha "no presenta carencias en cuanto al alojamiento"¹⁰.

La anterior providencia, fue notificada por estado el 21 de mayo de 2021¹¹ y remitida al correo electrónico de notificaciones judiciales de la UARIV el mismo 20 de mayo del corriente¹².

Dentro del término otorgado, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, emitió repuesta al

6 Folio 144, Cuaderno Principal.

7 Folios 159 a 164, Cuaderno Principal.

8 Folios 219 a 240, Cuaderno Principal.

9 Folios 241 a 253 y 254 a 259, Cuaderno Principal.

10 Folios 261 y 262, Cuaderno Principal.

11 <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2394690/72232410/ESTADO+ORDINARIO+21-05-2021.pdf/3afb4352-1dd5-45f4-b27a-027d0a19f809>

12 Folios 263 a 269, Cuaderno Principal.

requerimiento mediante correos electrónicos del 01 y 03 de junio de 2021, los cuales fueron enviados también a los correos electrónicos de la parte actora y del Ministerio Público¹³.

Vencido el término de traslado de que trata el artículo 201A del CPACA, adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021, la parte demandante no efectuó pronunciamiento alguno¹⁴.

1.7 Alegatos de conclusión

1.7.1 Parte demandante

El apoderado de la parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

1.7.2 Parte demandada

El representante judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reiteró la oposición a la prosperidad de las pretensiones y los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Además, pone de presente que la demandante como víctima de desplazamiento forzado, puede ser beneficiaria de programas y ofertas que brinden vivienda, pero para ello, deberá acudir ante la autoridad competente que haga parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como informa que, la demandante además de la ayuda humanitaria de urgencia y transitoria que se le ha brindado por parte de la UARIV, ha sido sujeto de beneficios brindados por el Departamento para la Prosperidad Social, a través del programa "Más Familias en Acción" desde el año 2014 hasta el año 2018.

Reitera el carácter temporal de las ayudas humanitarias y trae a colación sentencia T-066 de 2017.

Por último, expresa que, en todo caso, en el trámite de identificación de carencias a la hoy demandante, mediante Resolución 0600120192339112 del 29 de agosto de 2019, se le reconoció y ordenó el pago de atención humanitaria de emergencia.

II CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en

¹³ Folios 271 a 293, Cuaderno Principal.

¹⁴ Folio 294.

primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2 Fijación del litigio.

El litigio se fijó en establecer si por los cargos expuestos en la demanda es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones 060012017283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio de 2017 y 201759067 del 18 de octubre de 2017, por medio de las cuales la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, suspendió definitivamente la entrega de atención humanitaria en el componente de alojamiento al hogar de la demandante, o si por el contrario las mismas se encuentran ajustadas a derecho.

2.3 Problema jurídico

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en el presente proceso, el problema jurídico se contrae a determinar si los actos administrativos acusados adolecen o no de nulidad por violación al debido proceso, derecho a la igualdad y vivienda digna.

Así mismo, deberá determinarse si la naturaleza de los actos demandados implican el deber de reconocer o pronunciarse respecto a la restitución de tierras y subsidio de vivienda al que dice tener derecho la parte actora; o si por el contrario, dichos aspectos deben analizarse en actuaciones administrativas distintas y ser resueltas por otras entidades diferentes a la aquí demandada.

2.4 Hechos probados jurídicamente relevantes

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- La señora María Concepción Baquero Soacha, es madre de los menores Carlos Albeiro Bobadilla Baquero, Diana Marcela Bobadilla Baquero y Edin Fabián Valoy Baquero¹⁵.
- Mediante Resolución 2013-240860 del 16 de agosto de 2013, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decidió sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la señora María Concepción Baquero Soacha y su núcleo familiar, concluyendo que los hechos acaecidos el 29 de junio de 2012 en la vereda la Colombiana, corregimiento de La Gabarra, municipio de Tibú – Norte de Santander, constituyeron hecho victimizante de

¹⁵ Folios 189 vuelto y 190, Cuaderno Principal.

desplazamiento forzado, dentro del marco contemplado en la Ley 1448 de 2011, y en consecuencia incluyo a la hoy demandante en el señalado registro de víctimas¹⁶.

- El 18 de marzo de 2014, la señora María Concepción Baquero Soacha, solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ayuda humanitaria de emergencia¹⁷.
- Mediante petición con radicado 2014-711-298337-2 del 04 de mayo de 2014, la hoy demandante solicitó nuevamente a la UARIV la entrega de ayuda humanitaria, así como la indemnización administrativa por desplazamiento forzado¹⁸.
- Mediante oficio 201472011648411 del 13 de agosto de 2014, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas emitió respuesta a la señora Baquero Soacha, indicándole la entrega de ayuda humanitaria de transición en el componente de alojamiento temporal y remitiendo por competencia lo referente al componente alimentación, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Respecto a la indemnización administrativa se le informó sobre el trámite que debía adelantarse y el acatamiento a los criterios de priorización fijados por el ordenamiento jurídico¹⁹.
- Por otro lado, el 25 de abril de 2014, la señora María Concepción Baquero Soacha, presentó petición ante el Departamento para la Prosperidad Social, solicitando su inclusión en un programa de vivienda de Interés Social gratis, en atención a su condición de víctima de desplazamiento forzado²⁰.
- A través de oficio 20143600384131 del 30 de mayo de 2014, el Departamento para la Prosperidad Social emitió respuesta a lo solicitado por la hoy demandante, indicándole que no cumplía con las condiciones para ser potencial beneficiaria de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, para lo cual le indicó de manera precisa las competencias de cada una de las entidades del orden nacional y territorial en materia de vivienda, señalando que si bien se encontraba inscrita en el RUV, no cumplía las demás condiciones de priorización para acceder al subsidio en el único proyecto ofertado en el municipio de Fusagasugá, pues no se encontraba registrada en bases de datos de Red Unidos, así como tampoco en los de subsidios asignados y calificados por FONVIVIENDA²¹.

¹⁶ Folios 184 y 185, Cuaderno principal.

¹⁷ Folios 3 y 4, Cuaderno principal.

¹⁸ Folios 187 a 190 y 271 vuelto a 275, Cuaderno principal.

¹⁹ Folios 15 a 17, 191 a 192 y 275 vuelto a 276, Cuaderno principal.

²⁰ Folios 5 y 6, Cuaderno principal.

²¹ Folios 13 y 14, Cuaderno principal.

- Así mismo, el 25 de abril de 2014, la señora María Concepción Baquero Soacha remitió derecho de petición a la Unidad de Restitución de Tierras, con el fin que dicha entidad vinculara y aprobara la restitución del predio ubicado en la vereda La Colombia, Finca La Isla, municipio de Tibú – Norte de Santander abandonada por motivos de desplazamiento forzado²².
- Mediante comunicación URT-DTI-2014-1613 del 15 de mayo de 2014, la Unidad de Restitución de Tierras informó a la aquí demandante que había recibido su solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y Abandonadas forzadamente, no obstante, señaló que de acuerdo con la reglamentación vigente, la zona referida no se encontraba microfocalizada aún, por lo cual, una vez ello ocurriera, su solicitud sería tramitada con prelación en atención a su condición de víctima y mujer cabeza de familia²³.
- El 26 de mayo de 2014, la Dirección Territorial Tolima, de la Unidad de Restitución de Tierras, emitió constancia de solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas, a nombre de la señora María Baquero, y mediante oficio OIZ0214 de la misma fecha reiteró que la zona donde se encuentra ubicado el predio no ha sido objeto de microfocalización, por lo que en su oportunidad sería informada de la iniciación formal del trámite legal establecido, previo el cumplimiento de dicha focalización²⁴.
- Igualmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en respuesta a petición remitida por la Presidencia de la República, informó nuevamente a la hoy demandante las competencias y trámite en relación con la posibilidad de acceder a un subsidio de vivienda, indicándole no solo el trámite y condiciones para acceder al subsidio familiar de vivienda en especie, tal y como ya lo había hecho el Departamento para la Prosperidad Social, sino además, aquellos denominados como de interés prioritario, "Mi casa ya" y otros²⁵.
- Mediante oficio 20167200573571 del 19 de enero de 2016, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reiteró a la señora Baquero Soacha que tanto ella, como su núcleo familiar, compuesto por su esposo o compañero permanente José Domitilo Valoy y sus hijos Edín Fabián y Carlos Albeiro Baquero Soacha, así como su hija Diana Marcela Bobadilla, se encontraban inscritos en el RUV, y que una vez realizado el proceso de identificación de carencias era viable reconocer atención humanitaria de emergencia en el

22 Folios 7 y 8, Cuaderno principal.

23 Folios 7 y 8, Cuaderno principal.

24 Folios 11 y 12, Cuaderno principal.

25 Folios 24 a 27, 30 y 33 a 36, Cuaderno principal.

componente alojamiento y alimentación, no obstante, dado que el presupuesto asignado para dicha vigencia se encontraba agotado, la entrega de dichas ayudas se efectuaría una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobara el presupuesto para la vigencia siguiente²⁶.

- El 16 de noviembre de 2016, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Centro Dignificar Soacha, emitió constancia de formulación Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral Momento de Asistencia, suscrito de manera conjunta con la señora María Concepción Baquero Soacha, identificando las siguientes necesidades:

NOMBRES Y APELLIDOS	NECESIDAD IDENTIFICADA	MEDIDA DE ASISTENCIA
MARIA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA	Requiere acceso a programas regulares de alimentación	ALIMENTACIÓN
MARIA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA	Adulto requiere acceso a educación básica o media	EDUCACIÓN
JOSE DOMITILLO VALOY	Requiere acceso a programas regulares de alimentación	ALIMENTACIÓN
MARÍA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA	Requiere educación y/o formación para el trabajo	GENERACIÓN DE INGRESOS
CARLOS ALBEIRO BOBADILLA BAQUERO	Requiere acceso a programas regulares de alimentación	ALIMENTACIÓN

En la misma diligencia, se dejó constancia que la información allí consignada sería objeto de revisión y verificación, antes de realizar la remisión a las entidades competentes y/o hacer efectivo el acceso a las medidas de asistencia respectivas²⁷.

- En razón a una solicitud efectuada por la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda Guavio Bajo, municipio de Fusagasugá – Cundinamarca, la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente – Coordinación Gestión del Riesgo, efectuó visita técnica a distintos predios, entre ellos, la finca de propiedad de los señores Héctor y Cecilia Baquero, evidenciando que en atención al lugar y los materiales en que fue construida (no convencionales), los fenómenos naturales (ola invernal 2010-2011) y el paso del tiempo; la vivienda allí ubicada presentaba **riesgo por colapso estructural** y evidencia de inconsistencias con respecto al manejo adecuado de aguas lluvias y residuales. Por ello, se establecieron algunas acciones y recomendaciones, entre ellas, la de **no habitar la vivienda** hasta tanto no se subsanen las fallas anotadas²⁸.

²⁶ Folios 38 y 39 y 193 a 197, Cuaderno principal.

²⁷ Folios 40 y 208 vuelto a 209, Cuaderno principal.

²⁸ Folios 41 a 44 y 209 vuelto a 211, Cuaderno principal.

- Mediante Resolución 0600120171283303 del 13 de junio de 2017, la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria, reconoció y ordenó el pago de atención humanitaria de transición en el componente alimentación, al hogar de la señora María Concepción Baquero Soacha, y suspendió definitivamente la entrega de atención humanitaria en el componente de alojamiento, con fundamento en lo siguiente:

*"Que el artículo 65 de la misma ley, reglamentado por el Decreto 1084 de 2015, establece que **la atención humanitaria de transición, es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.***

(...)

*Que según la Resolución 1291 del 2 de septiembre de 2016 (que deroga la Resolución 351 del 8 de mayo de 2015, a partir del 13 de enero de 2017), **la medición de carencias se establecerá a través del análisis de la información obtenida mediante los deferentes registros administrativos o instrumentos de caracterización** disponibles por la Red Nacional de Información - RNI, a través de convenios interadministrativos de intercambio de información, suscritos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas **y/o la formulación de la "Entrevista Única de Caracterización Momento Asistencia"** (anteriormente llamado PAARI ASISTENCIA); tomando para ello la conformación del hogar actual que reposa en las fuentes más actualizadas de información con las que cuente la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

Que la anterior Resolución, define las condiciones constitutivas de carencias graves y leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación; entendiéndose como i) Carencia grave; cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación poniendo en riesgo o amenazando el derecho a la subsistencia mínima de sus miembros; y como ii) Carencia leve; cuando se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que, en menor medida limiten o puedan limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación del derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.

(...)

Que teniendo en cuenta que dentro del hogar se encuentran víctimas de desplazamiento forzado ocurrido hace más de un año, se hizo

necesario analizar de forma integral la situación del actual hogar **mediante el procedimiento para la identificación de carencias realizado el 01 de enero de 2017 procedimiento que fue activado el 28 de abril de 2017, teniendo en cuenta la solicitud de atención humanitaria presentada por usted ante la Unidad para las Víctimas.** Así las cosas, se le informa el resultado de procedimiento de identificación de carencias en los siguientes términos:

Por lo anterior, y una vez validada la conformación del hogar, encontramos que el núcleo familiar objeto de esta medición se encuentra conformado por el autorizado MARIA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA, y además por CARLOS ALBEIRO BOBADILLA BAQUERO, JOSE DOMITLO VALOY, persona(s) que se encuentra(n) incluida(s) en el Registro Único de Víctimas (RUV), por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, adicionalmente su hogar se encuentra compuesto por LILIA INÉS SOACHA CRUZ, HÉCTOR OBDULIO BAQUERO DUQUE, este(os) último(s); persona(s) no víctima(s), es importante aclarar que el estado de valoración de la(s) persona(s) antes descrita(s), fue obtenido en la fecha del procedimiento de identificación de carencias, la cual se especificó anteriormente.

(...)

Con la información aportada por Usted en la Entrevista de Caracterización Momento Asistencia, anteriormente llamado PAARI ASISTENCIA **y extraída por las fuentes de caracterización, se realizó un análisis frente al componente de alojamiento temporal** teniendo en cuenta criterios de focalización y de vivienda digna. La valoración se realiza para determinar las calidades de la vivienda teniendo en cuenta criterios como la prestación de servicios públicos (agua, alcantarillado y luz), si la vivienda se encuentra ubicada o no en lugares de alto riesgo natural, los materiales con los que está construida, el tipo de vivienda que habita, (preguntas que le fueron formuladas al grupo familiar a través de la Entrevista Única de Caracterización Momento Asistencia). Dichos criterios se analizan en conjunto para validar si la vivienda en la que habitan junto con su grupo familiar, presenta algún tipo de riesgo, problemas de seguridad y/o condiciones dignas.

Por lo anterior, del resultado obtenido de la medición realizada por la Unidad para las Víctimas, **se logró determinar que su hogar no presenta carencia en el componente de alojamiento.**

(...)

... frente al componente de **alojamiento temporal** se evidenció que **su hogar logró suplir la subsistencia mínima,** por lo que no presenta carencia en este último componente, razón por la cual, la Entidad procede a realizar el reconocimiento y entrega de recursos de la atención humanitaria, en el componente básico y la suspensión

*definitiva del componente de alojamiento temporal.*²⁹ (Negrillas del Juzgado).

- La señora María Concepción Baquero Soacha, mediante escrito radicado 2017-711-1964265-2 del 13 de julio de 2017, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el anterior acto administrativo con el fin lograr la entrega de ayuda humanitaria en el componente de alojamiento, para lo cual refirió, entre otras, que la entrevista de identificación de carencias no correspondía con la realidad actual de su hogar dado que esta se realizó en la ciudad de Bogotá, UAO de Soacha, donde ya no residía; y que desde hacía más de tres años no convivía con el señor José Domitilo Valoy y por ello, debía hacerse cargo ella sola de la manutención de sus tres hijos. Adicionalmente, informó que la vivienda donde actualmente habitaban había sido declarada en situación de riesgo por la Oficina de Gestión del Riesgo del municipio de Fusgasugá³⁰.
- El 21 de julio de 2017, el director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, profirió la Resolución 0600120171283303R, a través de la cual resolvió adversamente el recurso de reposición y concedió el de apelación. Allí, la entidad indicó respecto al componente de ayuda humanitaria en alojamiento temporal que: i) el hogar se encontraba constituido por dos personas en edad productiva (María Concepción Baquero Soacha y José Domitilo Valoy, personas capaces de brindar condiciones de subsistencia a la familia y ii) el no contar con vivienda propia, no ponía al grupo familiar en condición de carencia, toda vez que tenía la opción de suplir dicha necesidad "a través de un inmueble en características de usufructo, ocupación, arriendo o cualquier calidad por medio de la cual resida"³¹.
- Mediante Resolución 201759067 del 18 de octubre de 2017, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas decidió el recurso de apelación confirmando en todas sus partes la Resolución 0600120171283303 del 13 de junio de 2017, conforme a las siguientes consideraciones:

"En el presente caso la unidad de análisis como un criterio para establecer los montos de los componentes de alojamiento temporal o alimentación se encuentra conformado por:

- **MARIA CONCEPCIÓN BAQUERO SOACHA (27 años)**
- **JOSE DOMITILLO VALOY (56 años)**
- **CARLOS ALBEIRO BOBADILLA BAQUERO (11 años)**

²⁹ Folios 46 a 49 y 199 a 200, Cuaderno principal.

³⁰ Folios 201 a 211, Cuaderno principal.

³¹ Folios 212 a 214 Cuaderno principal.

- **LILIA INÉS SOACHA CRUZ (66 años)**
- **HÉCTOR OBDULIO BAQUERO DUQUE (68 años)**

Como se evidencia en la conformación del grupo familiar, la recurrente **MARIA CONCEPCION BAQUERO SOACHA** y otro miembro del hogar se encuentran en edad productiva, es decir, cuentan con capacidad para generar ingresos y adicionalmente no presentan ningún tipo de discapacidad.

(...)

Esta entidad reconoce el estado de adulto mayor de dos integrantes del hogar, por tanto es importante tener en cuenta que existen programas Estatales tendientes a garantizar a esa población su acceso a los diferentes servicios; en estos términos, no se puede pretender que sea a través de la atención humanitaria el medio por el cual el actor continúe garantizando su auto sostenimiento ya está (sic) situación desnaturaliza el verdadero fin de la misma en razón a lo señalado por el artículo 2.2.6.5.1.5. "**La atención humanitaria es la medida asistencial prevista en los artículos 62, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, dirigida a mitigar o suplir en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado.**"

(...)

Una vez verificado la solicitud de apelación allegada a esta instancia por parte de **MARIA CONCEPCION BAQUERO SOACHA** anexa copia de registro civil de nacimiento de Carlos Albeiro Bobadilla Baquero, Edin Fabial Baloy Baquero (sic), copia de vacunación y copia de btabla (sic) de nutrición (sic) y valoración (sic) de menor. (Sic) fue posible constatar que no concurren nuevos elementos que permitan dar cuenta de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.

(...)

Teniendo en cuenta lo mencionado, una vez verificado la solicitud de apelación allegada por parte de **MARIA CONCEPCION BAQUERO SOACHA** fue posible constatar que no concurren nuevos elementos que permitan dar cuenta de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad, toda vez que, la recurrente no aporta información en sentido diferente a lo manifestado en el acto administrativo recurrido, y al analizar la información reportada en los registros administrativos o instrumentos de caracterización disponibles por la Red Nacional de Información y por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV- no se encuentra motivo alguno que genere cambios en el resultado de la medición de subsistencia mínima efectuada inicialmente."³² (Subrayas, mayúsculas y negrillas del texto original).

32 Folios 135 a 141 y 215 a 218 Cuaderno principal.

- A través de la Resolución 0600012192339112 del 29 de agosto de 2019, la directora Técnica de Gestión Social y Humanitaria (E), reconoció y ordenó el pago de Atención Humanitaria de Emergencia a la señora María Concepción Baquero Soacha, al comprobar, luego de realizar una nueva Entrevista Única Momento Asistencia y análisis de las fuentes de caracterización, que el hogar presentó carencias en el componente de alimentación básica y además, en el componente de alojamiento temporal³³.
- En virtud del anterior acto administrativo, se evidencia que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pagó al hogar de la demandante la suma de \$1.230.000, correspondientes a 3 giros por \$410.000 cada uno, efectuados en el Banco Agrario los días 03/09/2019, 20/11/2019 y 25/03/2020³⁴.

Establecido lo probado en el proceso, el juzgado procede a estudiar cada uno de los cargos formulados por la demandante como seguidamente se expone.

2.5 Cargo formulado por la parte demandante. Vulneración al debido proceso, igualdad y vivienda.

Sustenta la parte actora que la entidad demandada al expedir los actos administrativos acusados no valoró en debida forma las pruebas aportadas, como fue el informe de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de Fusagasugá, así como tampoco se realizó una visita al lugar de residencia que permitiera establecer la superación de vulnerabilidad en el componente alojamiento.

Señala que, durante el trámite administrativo tampoco se decidió de fondo sobre sus solicitudes de restitución de tierras y entrega de subsidio familiar de vivienda en especie o interés prioritario, las cuales, en su concepto debía resolver la entidad hoy demandada, ya que cumple los requisitos para acceder a dichos beneficios por encontrarse inscrita en el Registro Único de Víctimas y porque la vivienda que habita actualmente ofrece gran riesgo para la integridad de la familia, pues está a punto de colapsar.

2.5.1 Análisis del Juzgado.

Para abordar el estudio del cargo resulta necesario en primer lugar traer a colación las disposiciones normativas que regulan las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

³³ Folios 182 y 183, Cuaderno principal.

³⁴ Folios 280 y 281, Cuaderno principal.

En primer lugar, la Ley 1448 de 2011 señala en sus artículos 3, 5, 7 y 154 lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno³⁵.

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

(...)

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

ARTÍCULO 5o. PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.

ARTÍCULO 7o. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO. El Estado a través de los órganos competentes debe garantizar un proceso justo y eficaz, enmarcado en las condiciones que fija el artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 154. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro

35 La expresión 'ocurridas con ocasión del conflicto armado interno' fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-781-12 del 10 de octubre de 2012, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa., en la cual se precisó que en el contexto del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, "delincuencia común" se define por oposición a "con ocasión del conflicto", lo que confirma que corresponderá a los órganos competentes (la administración y los jueces en cada caso) establecer en la instancia de la aplicación de la ley en qué grupo se enmarca el evento bajo análisis, aplicando en caso de duda la interpretación que resulte más amplia para la protección de las víctimas. Además, expuso que dicha conclusión es armónica con la noción amplia de "conflicto armado" que ha reconocido la Corte Constitucional, la cual, lejos de entenderse bajo una óptica restrictiva que la limite a las confrontaciones estrictamente militares, o a un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, ha sido interpretada en un sentido amplio que incluye toda la complejidad y evolución fáctica e histórica del conflicto armado interno colombiano.

Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley." (Se resalta)

Ahora bien, respecto de las etapas de la atención humanitaria, los artículos 62 a 65 de la misma codificación establecen:

"ARTÍCULO 62. ETAPAS DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA. Se establecen tres fases o etapas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado:

1. Atención Inmediata;
2. Atención Humanitaria de Emergencia; y
3. Atención Humanitaria de Transición.

PARÁGRAFO. Las etapas aquí establecidas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, **de conformidad a la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por la entidad competente para ello.**

ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. **Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.**

(...)

ARTÍCULO 64. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Es la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, y se entregará de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

Realizado el registro se enviará copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias.

(...) **La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a**

través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.

(...)

ARTÍCULO 65. ATENCIÓN HUMANITARIA DE TRANSICIÓN. *Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia.*

PARÁGRAFO 1º Modificado por el artículo 122 de la Ley 1753 de 2015. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma lo hará en coordinación con los entes territoriales para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento. (...). (Negritas del Juzgado)

De lo anterior se puede observar que la Ley 1448 de 2011 establece las etapas de la atención humanitaria, dividida en inmediata, de emergencia y transición, las cuales son entregadas de conformidad con el grado de necesidad y la situación en que se encuentra el núcleo familiar.

Además, en virtud de lo anterior, el Decreto 4800 de 2011 que reglamentó la Ley 1448 del mismo año, en su capítulo V, reguló lo relativo a la ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, y en sus artículos 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116 y 117 dispuso:

“Artículo 106. *Entidades responsables. Las entidades territoriales del orden municipal, sin perjuicio del principio de subsidiariedad, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las competencias asignadas por Ley, deben garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad producto de la afectación del hecho victimizante y las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo, en las etapas de urgencia, emergencia y transición.*

(...)

Artículo 107. *Criterios de la ayuda humanitaria. La entrega de esta ayuda se desarrolla de acuerdo a los lineamientos de sostenibilidad, gradualidad, oportunidad, aplicación del enfoque diferencial y la*

articulación de la oferta institucional en el proceso de superación de la situación de emergencia.

La ayuda humanitaria será destinada de forma exclusiva a mitigar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, de manera tal que esta complemente y no duplique la atención que reciba la población víctima del desplazamiento forzado.

Artículo 109. Ayuda humanitaria de emergencia. La **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas**, ya sea directamente o a través de convenios que con ocasión a la entrega de estos componentes se establezcan con organismos nacionales e internacionales, **brindará los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio a la población incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo hecho victimizante haya ocurrido dentro del año previo a la declaración.**

Artículo 110. Tasación de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y transición. Con el fin de establecer los componentes y montos a entregar en cada una de las etapas descritas, se evaluará la situación particular de cada víctima y su nivel de vulnerabilidad, producto de causas endógenas y exógenas al desplazamiento forzado, según las siguientes variables:

1. Carácter de la afectación: individual o colectiva.
2. Tipo de afectación: afectación médica y psicológica, riesgo alimentario, riesgo habitacional.
- 3. Tiempo entre la ocurrencia del hecho victimizante y la solicitud de la ayuda.**
4. Análisis integral de la composición del hogar, con enfoque diferencial.
5. Hechos victimizantes sufridos además del desplazamiento forzado. Una vez analizadas estas variables, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a la programación y entrega de los componentes de ayuda humanitaria, de acuerdo con las estrategias diseñadas para este fin.

Artículo 111. Montos de la ayuda humanitaria de emergencia y transición por grupo familiar. En atención al principio de proporcionalidad, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas destinará los recursos para cubrir esta ayuda, **teniendo en cuenta la etapa de atención, el tamaño y composición del grupo familiar y el resultado del análisis del nivel de vulnerabilidad producto del desplazamiento forzado**, según los siguientes montos:

(...)

Artículo 112. Ayuda humanitaria de transición. **La ayuda humanitaria de transición se brinda a la población víctima de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal.**

Artículo 116. 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.

Artículo 117. Superación de la situación de emergencia. Con base en la información recopilada a través de la Red Nacional de Información, se evaluará el acceso efectivo del hogar a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación, a través de alguna de las siguientes fuentes:

1. Participación del hogar de los programas sociales orientados a satisfacer las necesidades relativas a estos componentes.
2. Participación del hogar en programas sociales orientados al fortalecimiento de las capacidades de autosostenimiento del hogar.
3. Participación del hogar en procesos de retorno o reubicación y acceso a los incentivos que el gobierno diseñe para estos fines.
4. Generación de un ingreso propio que le permite al hogar suplir de manera autónoma estos componentes.
5. Participación del hogar en programas de empleo dirigidos a las víctimas.

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

A su turno el Decreto 1084 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, frente a la atención humanitaria y los criterios para concesión o suspensión, señala lo siguiente:

"Artículo 2.2.6.5.1.2. Finalidad. Las provisiones contenidas en este capítulo están dirigidas a caracterizar **la situación real de cada hogar víctima de desplazamiento forzado** y, con base en ello, acompañar a los hogares en el acceso a las diferentes medidas, planes, programas y proyectos contemplados en la Ley 1448 de 2011, **particularmente los relacionados con la atención humanitaria de emergencia y de transición**, la superación de la situación de vulnerabilidad y la reparación integral, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el mejoramiento de la calidad de vida, y la superación progresiva del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.

Para cumplir la finalidad prevista, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se valdrá del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, MAARIV

y de los planes de atención, asistencia y reparación integral, PAARI, además de las estrategias, mecanismos y herramientas que sean pertinentes.

(Decreto 2569/2014, artículo 2)

Artículo 2.2.6.5.1.3. Ámbito de aplicación. Serán destinatarios de las presentes medidas las personas y los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el registro único de víctimas – RUV que residan en el territorio nacional.

(Decreto 2569/2014, artículo 3)

Artículo 2.2.6.5.1.4. Principios. Para efectos del presente capítulo, los siguientes principios constitucionales y legales se aplicarán así:

1. Buena fe. En atención al principio establecido en el artículo 83 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley 1448 de 2011, **la actuación de las víctimas ante las autoridades estará cobijada bajo el principio de la buena fe, lo cual implica la presunción de autenticidad de los documentos que allegue la víctima y de las afirmaciones por ellas efectuadas.**

2. Pro Personae – Pro Víctima. En desarrollo de lo previsto en el artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, **la interpretación del contenido del presente capítulo se hará de forma tal que su aplicación favorezca a las víctimas.**

3. Participación conjunta y actualización de la información. De acuerdo con lo previsto en los artículos 14 y 29 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.2.6.2 del presente decreto, la información veraz y completa que las víctimas aporten a las autoridades y aquella que estas últimas recauden servirán como base para facilitar el acceso de los miembros de cada hogar a medidas de atención, asistencia y reparación específicas según sus necesidades particulares y actuales. El acceso a estas medidas y programas se desarrollará con arreglo al principio de la participación conjunta y activa de las víctimas de conformidad con los objetivos para los cuales estos fueron creados.

4. Complementariedad. De acuerdo con las disposiciones del artículo 21 de la Ley 1448 de 2011, las medidas de atención, asistencia y reparación se aplicarán de forma complementaria.

5. Debido proceso y actuación administrativa. Toda actuación que se surta en aplicación del presente capítulo deberá atender lo establecido en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y en los principios de la función pública establecidos en el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y la Ley 1437 de 2011, particularmente en lo referido a la garantía de la doble instancia. **Igualmente, debido a la especial protección constitucional contemplada para las víctimas de desplazamiento forzado, las personas y hogares a que hacen referencia las disposiciones contenidas en este capítulo, dispondrán de mecanismos más favorables en lo referente al procedimiento administrativo para la**

adopción de las decisiones necesarias para la ejecución de las medidas previstas en el presente capítulo.

(...)

(Decreto 2569/2014, artículo 4)

Artículo 2.2.6.5.1.5. Componentes de la atención humanitaria. La atención humanitaria es la medida asistencial prevista en los artículos 62, 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado.

Esta medida cubre seis componentes esenciales, a los cuales deben tener acceso las víctimas de desplazamiento forzado, sea porque los provean con sus propios medios y/o a través de los programas ofrecidos por el Estado:

1. **Alojamiento temporal**, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina;

2. Alimentación;

3. Servicios médicos y acceso a salud incluyendo servicios específicos para la salud sexual y reproductiva;

4. Vestuario;

5. Manejo de abastecimientos, entendidos como la acción efectiva del Gobierno, en los ámbitos nacional y local, para proveer los componentes anteriores, tomando en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional;

6. Transporte de emergencia, entendido como el necesario en la etapa de atención inmediata que está a cargo de las alcaldías municipales.

Corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregar los componentes esenciales de alojamiento temporal, alimentación y vestuario en la etapa de emergencia. En la etapa de transición, el componente de alimentación será entregado de acuerdo con la normatividad vigente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o quien haga sus veces, y el de alojamiento temporal por la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, 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. En todo caso, y de acuerdo con las disposiciones legales establecidas, este esquema de entrega podrá ser modificado según se considere necesario.

(...)

(Decreto 2569/2014, artículo 5)

Artículo 2.2.6.5.1.8. Criterios para la entrega de la atención humanitaria. Atendiendo lo dispuesto en el artículo anterior, la entrega de los componentes de la atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento forzado se fundamenta en los siguientes criterios:

1. Vulnerabilidad en la subsistencia mínima. Para los efectos de lo previsto en el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 y en el presente capítulo, se entenderá como vulnerabilidad en la subsistencia mínima la situación de una persona que presenta carencias en los componentes de la atención humanitaria a que se refieren los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 2.2.6.5.1.5 de este decreto.

2. Variabilidad de la atención humanitaria. Los montos y componentes de la atención humanitaria dependerán de la vulnerabilidad de cada hogar, determinada con base en la evaluación de las condiciones y las características particulares, reales y actuales de cada uno de sus miembros, en el marco de la aplicación del modelo de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas – MAARIV.

3. Persona designada para recibir la atención humanitaria. La atención humanitaria se entregará al integrante del hogar que se designe como su representante, según las preferencias, costumbres, condiciones y características particulares del hogar.

4. Temporalidad. La entrega de atención humanitaria dependerá de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación de los hogares solicitantes y de la relación de estas carencias con el hecho del desplazamiento. Esta entrega deberá suspenderse definitivamente cuando se de cualquiera de las condiciones descritas en el artículo 2.2.6.5.5.10 de este decreto.

Artículo 2.2.6.5.2.4. Sujetos de la atención humanitaria de emergencia. Las víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el registro único de víctimas – RUV tendrán derecho a recibir atención humanitaria de emergencia en los siguientes casos:

1. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud.

2. Hogares en los que se identifiquen carencias graves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los diez (10) años anteriores a la fecha de la solicitud.

3. **Hogares cuya situación sea de extrema urgencia y vulnerabilidad**, según lo establecido en el artículo 2.2.6.5.4.8 del presente decreto. **En estos casos, la atención humanitaria se entregará independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante, incluyendo, por tanto, a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace diez o más años a la fecha de la solicitud.**

(...)

(Decreto 2569/2014, artículo 8)

Artículo 2.2.6.5.2.5. Sujetos de la atención humanitaria de transición. Se entenderá que tienen derecho a recibir atención humanitaria de transición aquellos hogares en que se identifiquen **carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación.**

Parágrafo. La atención humanitaria de transición estará compuesta por los componentes de alojamiento temporal y alimentación.

(Decreto 2569/2014, artículo 9)

Artículo 2.2.6.5.2.6. Desarrollo de la oferta en la transición. La oferta de alimentación y alojamiento digno para hogares víctimas del desplazamiento forzado se desarrolla teniendo en cuenta **criterios de temporalidad, la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y las condiciones de superación de la situación de emergencia de los hogares.** (...)

Parágrafo 1. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe implementar un sistema para **identificar casos de extrema vulnerabilidad, con el fin de garantizar a estos, acceso prioritario y permanencia en la oferta de alimentación y alojamiento.**

Parágrafo 2. Los programas desarrollados en el marco de la oferta de alimentación y alojamiento deben contar con un mecanismo de **seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los programas y a las condiciones de nutrición y habitabilidad básicas que deben cumplir los hogares destinatarios para permanecer en estos programas.**

(...)

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

Esta identificación de carencias se basará en la información contenida en los sistemas de información y registros administrativos de las diferentes entidades del orden nacional y

territorial, así como en la suministrada directamente por los hogares a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el marco de las intervenciones que componen el modelo de atención asistencia y reparación integral a las víctimas - MAARIV, o mediante cualquier otra estrategia, mecanismo o herramienta que esta entidad considere válida para tal fin.

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

(Decreto 2569/2014, artículo 13)

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

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

Artículo 2.2.6.5.5.10. Suspensión definitiva de la atención humanitaria. La entrega de los componentes de la atención humanitaria se suspenderá de manera definitiva en cualquiera de los siguientes casos:

1. Hogares cuyos miembros no presentan carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima.
2. Hogares cuyos miembros cuentan con fuentes de ingreso y/o capacidades para generar ingresos que cubran, como mínimo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación.
3. Hogares cuyas carencias en los componentes de la subsistencia mínima no guarden una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y obedezcan a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes.
4. Hogares que hayan superado la situación de vulnerabilidad en los términos del artículo 2.2.6.5.5.5 del presente decreto.

5. Hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y que a la luz de la evaluación de su situación actual practicada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no se encuentren en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se refiere el artículo 2.2.6.5.4.8 del presente decreto.

6. Hogares que manifiesten de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, que consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, sin perjuicio de que dicha entidad realice la verificación respectiva con las herramienta pertinentes.

(Decreto 2569/2014, artículo 21)

Artículo 2.2.6.5.5.11. De los actos administrativos de entrega o suspensión definitiva de la atención humanitaria y de la declaración de superación de la situación de vulnerabilidad. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas **proferirá actos administrativos, con la motivación fáctica y jurídica de entrega o suspensión definitiva de la atención humanitaria y de declaración de superación de la situación de vulnerabilidad a los hogares y personas víctimas del desplazamiento forzado incluidos en el registro único de víctimas (RUV), con base en el resultado de identificación de carencias en la atención humanitaria y/o de evaluación de superación de la situación de vulnerabilidad establecidas en este capítulo.**

(...)." (Negritas y Subraya del Juzgado).

Hasta aquí, y de las normas transcritas, no existe duda que constitucional y legalmente existe el derecho de las víctimas del conflicto armado interno, en particular de desplazamiento forzado, de beneficiarse de las medidas de atención y asistencia cuando a ello haya lugar, especialmente las relativas a la ayuda humanitaria de emergencia o transición, según corresponda, para lo cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá aplicar, entre otros, los principios de buena fe, *Pro Personae* – *Pro Víctima* y debido proceso.

En ese sentido, la actuación administrativa y los actos que definan la procedencia o no de entregar ayuda humanitaria tendrán que observar la presunción de autenticidad de los documentos y afirmaciones que sustenten la solicitud de la víctima, interpretar el contenido de las normas de la manera más favorable a esta última y disponer de un estudio de la situación real y actual en que se encuentre el hogar respectivo.

Así mismo, según las normas transcritas existen tres tipos de ayuda humanitaria: i) inmediata: aquella que se otorga a las personas que manifiesten haber sido víctimas del desplazamiento forzado que requieren un albergue temporal y asistencia alimentaria, y la obligación

de entrega de este beneficio se encuentra en cabeza del ente territorial de nivel municipal; ii) de emergencia: tiene lugar después de que se ha logrado el registro en el RUV, siempre que el desplazamiento haya ocurrido dentro del año previo a la declaración, la administración del beneficio se encuentra a cargo de la UARIV; y iii) de transición: se entrega a las personas desplazadas incluidas en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, cuando no se hubiere podido restablecer las condiciones de subsistencia, pero cuya valoración no sea de tal gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia, incluyendo esta, componentes de alimentación y alojamiento los cuales se encuentran a cargo de la UARIV y del ente territorial.

Ahora bien, respecto a la entrega de ayuda humanitaria y su prórroga, la Corte Constitucional ha establecido las siguientes reglas especiales en relación con las víctimas de desplazamiento forzado³⁶.

En primer lugar, la Corte ha sostenido que uno de los principales problemas que tienen las víctimas del desplazamiento forzado es la incapacidad de generar ingresos para proveer su propio sostenimiento, pues una vez salen de su lugar de origen son sometidas a condiciones infrahumanas, hacinados en zonas marginadas de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual, lo cual influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida³⁷. En ese sentido, ha afirmado que si bien la ayuda humanitaria tiene un carácter temporal, debe ser flexible y estar condicionada a que se supere la situación de vulnerabilidad, es decir, que dicha temporalidad está condicionada a que se compruebe que el afectado se encuentra en condiciones materiales para asumir su propia manutención³⁸.

En síntesis, ha expuesto el alto tribunal Constitucional que **no existe un plazo máximo para el otorgamiento de la ayuda humanitaria**, y la misma puede prorrogarse y extenderse en el tiempo para aquellas víctimas que: (i) se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad o urgencia extraordinaria; (ii) no estén en condiciones de asumir por sí mismos su sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico; y (iii) sean sujetos de protección constitucional reforzada o protección con enfoque diferencial como los niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres cabeza de familia. Por tanto, **los requisitos para determinar si es procedente la entrega de ayuda humanitaria o su prórroga no dependerán de un tiempo, sino de la evaluación que se efectúe en**

³⁶ Sentencia T-004 de 2018

³⁷ Ver también sentencia SU-1150 de 2000

³⁸ Sentencias C-278 de 2007, T-950 de 2013, T-157 de 2015, T-062 de 2016, y T-004 de 2018, entre otras.

cada caso, teniendo en cuenta las necesidades y las condiciones personales de los afectados³⁹.

Por otra parte, se ha definido que la prórroga varía de acuerdo con la etapa de atención humanitaria en la que se encuentre el beneficiario, por lo cual, puede ser de orden general o automática. La primera (general), es aquella que debe ser solicitada por cualquier persona desplazada, la cual se encuentra sujeta a una valoración realizada previamente por la entidad competente sobre las circunstancias de vulnerabilidad del posible beneficiario, con el propósito de determinar si es o no procedente su otorgamiento, y la segunda (automática), opera en casos en los cuales por circunstancias de debilidad manifiesta, como por ejemplo que se encuentren en riesgo derechos de una persona en condición de discapacidad, debe otorgarse nuevamente la atención de forma inmediata.

Así mismo, esta ayuda debe entregarse de manera integral, completa e ininterrumpida, y en caso de personas en situación de vulnerabilidad extrema, la prórroga se hará sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación, y en todo caso, en una u otra, la misma será suspendida solo hasta el momento en que las autoridades comprueben que se han logrado condiciones de autosuficiencia integral y de dignidad, mediante decisión motivada.

Igualmente, la Corte constitucional ha expuesto que:

*"Ni la prórroga general, ni la prórroga automática, son ajenas al límite temporal de las ayudas previsto en la ley, el cual si bien debe ser examinado de forma flexible, responde a la lógica de que el paso del tiempo permite ir obteniendo los elementos básicos de subsistencia y de vida digna por parte del Estado, y a que el desplazado haya podido vincularse eventualmente a la sociedad a través del desarrollo de procesos productivos o actividades laborales para lograr su sustento. Por ello, **no es contrario al régimen constitucional que, por ejemplo, en la ayuda humanitaria de transición se estime que luego de varios años del hecho generador del desplazamiento, la situación en la que se encuentra el solicitante ya no está directamente relacionada con el citado flagelo, pues en el caso de las prórrogas generales, el interesado puede preservar la ayuda en una situación de urgencia y vulnerabilidad manifiesta que amerite su continuidad (v.gr. por la composición del hogar), aspecto que deberá ser acreditado de acuerdo con lo previsto en la ley; o que en el evento de las prórrogas automáticas dicha ayuda se conceda de forma instantánea, en el entendiendo de que la autoridad tiene la carga de justificar que, pese al contexto de debilidad manifiesta, ya se logró por el reclamante y su núcleo familiar una situación de estabilización socioeconómica, derivada del acatamiento de los compromisos del Estado y del esfuerzo de***

³⁹ Sentencias T-702 de 2012 citada en la sentencia T-004 de 2018.

*inclusión de la propia población víctima de la violencia.*⁴⁰
(Negrillas del Despacho).

De lo expuesto hasta el momento, encontramos que como fundamento para otorgar la ayuda humanitaria, de conformidad con el artículo 2.2.6.5.5.3 del Decreto 1084 de 2015, la UARIV tiene la obligación de *caracterizar* de manera integral a las víctimas, con el fin determinar la situación de debilidad manifiesta que enfrenta su núcleo familiar y la existencia de circunstancias específicas que envuelvan la necesidad de priorizar la entrega de la ayuda o de su prórroga. Así, la integralidad de esta valoración implica que, a través de la información proporcionada por la víctima y por la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, se determine el índice del goce efectivo de derechos básicos y el restablecimiento económico y social, con el objeto de establecer si han cesado o no las condiciones de vulnerabilidad de la familia.

Además, no se puede perder de vista que la motivación del acto administrativo es parte esencial del derecho al debido proceso administrativo, porque permite que el ciudadano conozca con certeza las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica, de manera que para concluir la ausencia de carencias mínimas que ameriten la entrega de ayuda humanitaria, debe realizarse un estudio de las condiciones reales en las que se encuentra la víctima y su grupo familiar; particularmente, constatar si existe una situación de urgencia y vulnerabilidad manifiesta en razón a la composición del hogar o elementos suficientes que demuestren que pese al contexto de debilidad manifiesta, ya se logró por el reclamante y su núcleo familiar una situación de estabilización socioeconómica, así como, las condiciones de habitabilidad de la vivienda, tratándose del componente de alojamiento.

Pues bien, en el caso concreto, como se expuso en el acápite de hechos probados, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante Resoluciones 060012017283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio de 2017 y 201759067 del 18 de octubre de 2017, ordenó el pago de atención humanitaria de transición en el componente alimentación y suspendió definitivamente la entrega de atención humanitaria en el componente de alojamiento, al hogar de la señora María Concepción Baquero Soacha. Las razones para suspender la ayuda de alojamiento temporal fueron las siguientes:

- i) Como el desplazamiento forzado ocurrido hace más de 5 años, las condiciones del hogar no tienen una directa relación con el hecho victimizante.
- ii) De acuerdo con el procedimiento para la identificación de carencias realizado el 01 de enero de 2017 y activado el 28 de abril del mismo año, verificada la conformación del hogar, la

⁴⁰ Sentencia T-066 de 2017

información aportada en la Entrevista de Caracterización Momento Asistencia y las fuentes de caracterización, así como las calidades de la vivienda (prestación de servicios públicos, si la vivienda se encuentra ubicada o no en lugares de alto riesgo, entre otros), determinó que el hogar no presenta carencia en el componente de alojamiento y por el contrario se había suplido la subsistencia mínima.

- iii) El hogar se encontraba constituido por dos personas en edad productiva (María Concepción Baquero Soacha y José Domitilo Valoy), personas capaces de brindar condiciones de subsistencia a la familia y porque el hecho de no contar con vivienda propia, no ponía al grupo familiar en condición de carencia, toda vez que tenía la opción de suplir dicha necesidad "a través de un inmueble en características de usufructo, ocupación, arriendo o cualquier calidad por medio de la cual resida".
- iv) La presencia de adultos mayores y menores de edad como integrantes del hogar, no constituye causal suficiente pues respecto de los primeros existen programas Estatales tendientes a garantizar el acceso a los diferentes servicios, y frente a los segundos, porque es obligación de sus padres proporcionar su cuidado y manutención.
- v) No encontró motivo alguno que generara cambios en el resultado de la medición de subsistencia mínima.

Por lo anterior, el Juzgado advierte varias fallas en la motivación de las resoluciones que coinciden en negar la ayuda humanitaria de transición en el componente de alojamiento temporal. La primera es que no se observaron los principios de buena fe, favorabilidad y debido proceso que deben regir este tipo de actuaciones, lo cual, en los términos de la jurisprudencia constitucional referida, resulta más desproporcionada en el caso del desplazamiento forzado, pues debido a la naturaleza del hecho victimizante, se presume la incapacidad de la víctima de generar ingresos para proveer su propio sostenimiento y de su grupo familiar, pues ha sido forzado a abandonar su lugar de origen y por tanto, sus posibilidades de generar recursos suficientes que cubran sus necesidades mínimas de subsistencia.

De esta manera, debe recordarse que los requisitos para determinar si es procedente la entrega de ayuda humanitaria o su prórroga no dependerán de un tiempo, sino de la evaluación que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas efectúe, teniendo en cuenta las necesidades y las condiciones personales de los afectados, es decir, la entidad demandada debió demostrar de manera suficiente que la demandante y su grupo familiar no se encontraban en situación de urgencia y vulnerabilidad manifiesta, pese a que el mismo se encontraba compuesto por personas de la tercera edad y por menores de edad; o que pese al contexto de debilidad manifiesta, ya se había logrado una situación de estabilización socioeconómica. Además, debió analizar de manera actual y real las condiciones de habitabilidad

de la vivienda que habitaba la señora María Concepción Baquero al momento de proferirse los actos administrativos demandados.

No obstante, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se limitó a señalar de manera formal y sin sustento alguno, que el hogar no presentaba carencia en el componente de alojamiento y por el contrario había logrado suplir la subsistencia mínima, sólo por hecho de encontrarse dentro de sus integrantes dos personas en edad productiva.

Al respecto, cabe señalar que de conformidad con la normatividad y jurisprudencia previamente citada, para concluir que la víctima ha superado las carencias en la subsistencia mínima, se debe demostrar que: i) los miembros del grupo familiar que cuentan con capacidad, tengan fuentes de ingreso o estén generando los mismos, y estos permitan como mínimo, suplir los componentes de alojamiento temporal y alimentación; ii) que las carencias no guarden una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzado y por el contrario obedezcan a otro tipo de circunstancias o factores sobrevinientes; iii) que la víctima se haya estabilizado socioeconómicamente, para lo cual debe contar con servicios de salud, educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar; iv) que el hogar cuyo desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y dada la evaluación de su situación actual, no se encuentre en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad; y v) por la manifestación voluntaria, libre, espontánea y consciente de la víctima que considera no presentar carencias en subsistencia mínima.

Pues bien, en el presente caso la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no justificó y mucho menos probó la ocurrencia de las referidas causales, por el contrario, omitió realizar una correcta valoración de la situación actual (al momento de la actuación administrativa) del hogar de la hoy demandante, pues pese a que tanto en las solicitudes del 18 de marzo y 14 de mayo de 2014, la señora María Concepción Baquero Soacha, manifestó que las ayudas de emergencia recibidas no habían logrado suplir las dificultades de subsistencia, así como señalar y demostrar en el recurso de reposición de fecha 13 de julio de 2017, que la vivienda que habitaban en el municipio de Fusagasugá no resultaba apta para habitar debido a riesgo por colapso estructural, se limitó a esbozar razones carentes de soporte probatorio para suspender la ayuda en el componente de alojamiento, sin siquiera verificar la conformación real del hogar y las condiciones de la vivienda que habitaban.

Observase que, en las resoluciones demandadas la UARIV afirma que el hogar de la señora María Concepción Baquero estaba conformado por, entre otros, su compañero permanente señor Carlos Albeiro Bobadilla Baquero, persona que en efecto, según el RUV había sido incluido como

víctima de desplazamiento forzado como integrante del grupo familiar de la hoy demandante. No obstante, no verificó que desde el momento en que se presentó el desplazamiento forzado (año 2012), la inclusión en el registro de víctimas (año 2013) y la solicitud de ayuda humanitaria (año 2014), a la fecha en que se proferieron las resoluciones acusadas (año 2017), habían transcurrido cinco (5) años en los cuales dicha conformación pudo haber variado, como en efecto ocurrió, pues la señora María Concepción Baquero informó en su momento a la UARIV (recurso de reposición contra la 060012017283303 del 13 de junio de 2017) que desde hacía más de tres (3) años no convivía con el señor Valoy, pues éste había abandonado el hogar y a su hijo y era ella quien debía hacerse cargo de la manutención.

Lo anterior, evidencia una falta absoluta de estudio consciente y de fondo respecto a la situación del hogar de la señora Baquero, aunado a que la demandada no efectuó pronunciamiento concreto y coherente en relación con los argumentos y pruebas esgrimidas en el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra la Resolución 060012017283303 del 13 de junio de 2017, respecto a dicha variación en la conformación de hogar y mucho menos frente a la ubicación y condiciones de la vivienda que habitaba, pues ella misma expresó que la identificación de carencias y entrevista se habían realizado tiempo atrás y respecto a la vivienda que en su momento habitaba en el municipio de Soacha, no obstante, su lugar de residencia era la ciudad de Fusagasugá, lo cual en efecto se evidencia en la Constancia de formulación Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral Momento Asistencia de fecha 11 de noviembre de 2016, el cual se realizó en el Centro Dignificar de Soacha.

Adicionalmente, cabe advertir que, no obstante haberse sustentado las resoluciones 060012017283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio de 2017 y 201759067 del 18 de octubre de 2017, en el procedimiento para la identificación de carencias número 18540914, realizado el 01 de enero de 2017 y activado el 28 de abril del mismo año, dicho documento no obra dentro del expediente administrativo y no fue aportado por la demandada, pese a los constantes requerimientos; por tanto, debe señalar el Juzgado que la UARIV no logró demostrar la correcta motivación de los actos acusados. En este punto, se debe precisar que el archivo en formato Microsoft Excel que fue remitido el 03 de junio del presente año⁴¹, no constituye prueba alguna de la adecuada motivación de las resoluciones acusadas, pues no sólo no contiene la fecha de su creación y la identificación de la persona que lo realizó, sino que además carece de contexto alguno y no logra brindar certeza que el mismo hizo parte del expediente administrativo respectivo.

41 Folios 288 a 293, Cuaderno Principal

En relación con lo expuesto, tampoco es suficiente para suspender la prórroga de las ayudas o negar el acceso a las mismas, el sólo hecho de que una de las cinco personas que integran la familia éste en edad productiva, pues ello no implica que hubiesen cesado las circunstancias de debilidad manifiesta que justificaron el otorgamiento del beneficio reclamado, máxime cuando no se observa que la UARIV haya realizado una caracterización de los miembros del hogar, en aras de verificar que tienen las condiciones que les permitan acceder a los componentes básicos de subsistencia, para lo cual, en criterio de la Corte, incluso es insuficiente cuando existe un ingreso de tan sólo uno de ellos, si no se demuestra que este es suficiente para cubrir las necesidades básicas. Aunado a lo anterior, la demandada no efectuó un estudio juicioso frente a la existencia de menores de edad que pertenecen al hogar de la demandante, lo que implica un aumento en las necesidades básicas de la familia.

De esta manera, como lo ha expuesto la Corte Constitucional, es obligación de la UARIV profundizar en el recaudo de información relacionada con las reales necesidades y condiciones personales de los miembros del grupo familiar víctima de desplazamiento forzado, y no sólo hacer referencia formal a la consulta de bases de datos, pues la suspensión o decisión de no otorgar las ayudas debe originarse de un análisis en concreto del hogar, emanado de un estudio que determine las condiciones de vulnerabilidad de los miembros de la familia, incluyendo, si es del caso, la realización de visitas, en aras de constatar si se está o no en presencia de una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad.

Por lo tanto, la entidad demandada vulneró los principios de buena fe, favorabilidad y debido proceso administrativo que deben regir este tipo de actuaciones al aducir que el hogar de la demandante no presentaba falencias en el componente de alojamiento temporal, pues para ello debió verificar directamente las condiciones de vulnerabilidad de los miembros de la familia y como mínimo, luego de contar con la información reportada en el recurso de reposición, realizar una visita al lugar de residencia de la demandante, no sólo para constatar la conformación real del hogar, sino las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Adicionalmente se resalta que, de conformidad con las pruebas aportadas en esta instancia, así como lo dispuesto por la Corte Constitucional en relación con la presunción de vulnerabilidad manifiesta cuando en los hogares que solicitan ayuda humanitaria estén conformados por menores de edad, personas de la tercera y que se establezcan las características de cabeza de familia, como en efecto ocurre en el presente caso, se puede concluir que al momento de proferirse las resoluciones previamente mencionadas, la señora María Baquero Soacha no había superado su situación de subsistencia en relación con el componente de alojamiento.

Lo anterior, se refuerza con lo decidido por la propia UARIV en la Resolución 0600012192339112 del 29 de agosto de 2019, en la cual previamente a realizar una nueva Entrevista Única Momento Asistencia y análisis de las fuentes de caracterización, reconoció que la señora María Concepción Baquero Soacha y su grupo familiar presentaba carencias no solo en el componente de alimentación, sino también en alojamiento temporal.

En consecuencia, al encontrarse que los actos administrativos demandados carecen de motivación suficiente y que los mismos resultan violatorios del debido proceso, principio de buena fe y favorabilidad, el Despacho declarara su nulidad, así como declarará no probadas las excepciones de presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y cumplimiento normativo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Ahora bien, dada la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, procede el Juzgado a analizar la procedencia de las pretensiones principales de restablecimiento del derecho, como son: que se ordene la entrega de ayuda humanitaria en el componente de alojamiento, que se incluya a la señora Baquero en la en la lista de beneficiarios para subsidio familiar de vivienda 100% en especie y se acceda al derecho de restitución de tierras.

Respecto al primer aspecto, se debe traer a colación que de conformidad con la naturaleza que la Ley le dio a este tipo de beneficios y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las ayudas humanitarias carecen de carácter retroactivo, así, dicha Corporación ha señalado:

*"Acerca de la posibilidad del carácter retroactivo de las ayudas humanitarias, esta Corporación ha expresado categóricamente que **esta ayuda no puede tener un carácter retroactivo, ya que esto la desnaturalizaría, en razón a que la medida tiene como fin garantizar para el desplazado que pueda tener un nivel de vida digno y así asegurar la efectividad de sus derechos fundamentales.** En otras palabras, esta ayuda humanitaria a la que tiene derecho la víctima de desplazamiento **no le genera a su favor un saldo pecuniario que pueda hacer efectivo en cualquier momento, sino que se debe otorgar en el momento en que se necesita**[31]. Así las cosas, la Sala aclaró que **el no haber suministrado la ayuda humanitaria por el tiempo solicitado no conlleva el pago retroactivo de la misma.**"⁴²*

En ese sentido, no puede el Juez ordenar el pago retroactivo de la ayuda humanitaria, sino por el contrario que se realice una nueva valoración. Así, en el presente caso, la valoración sobre las necesidades del grupo familiar no se realizó de manera integral en los actos

42 Sentencia T-831A de 2013

acusados, y si bien, mediante Resolución 0600012192339112 del 29 de agosto de 2019, la UARIV realizó una nueva valoración en virtud de la cual le fueron pagadas las respectivas ayudas en el componente de alimentación y alojamiento a la señora Baquero Soacha, estas se otorgaron sólo por el término de un (1) año.

En consecuencia, de conformidad con lo señalado en el artículo 116 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.2.6. del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, normas que disponen que el programa de alojamiento será de hasta dos (2) años por hogar, y que es obligación de la UARIV realizar evaluaciones periódicas dirigidas a identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita seguir contando con este apoyo; como restablecimiento del derecho, el Juzgado ordenará a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de treinta (30) días, y en caso que la demandante a la fecha no cuente con solución de vivienda definitiva, realice una evaluación dirigida a identificar si persiste la carencia en los componente de ayuda humanitaria ya reconocidos, caso en el cual deberá emitir el respectivo acto administrativo, que deberá contener como mínimo la información de los miembros del grupo familiar, su situación actual frente al goce efectivo de sus derechos, la identificación puntual y objetiva de los ingresos y capacidades adquiridas que les permitan cubrir los componentes básicos de la subsistencia mínima y las condiciones alimenticias y de vivienda con las que cuentan.

Por último, en cuanto a la pretensión tendiente a que se incluya a la señora Baquero en la lista de beneficiarios para subsidio familiar de vivienda 100% en especie, y se otorgue la restitución de tierras, desde ya el Despacho advierte que la misma será negada, por cuanto las peticiones que originó la actuación administrativa que culminó con los actos demandados no se relacionan de manera alguna con dichos aspectos, y por tanto, las mismas no fueron objeto de decisión por la parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en las resoluciones que aquí se declararán nulas.

Adicionalmente, debe precisarse que, de conformidad con los hechos probados, los derechos de petición referentes al otorgamiento de subsidio de vivienda y restitución de tierras que en su momento presentó la hoy demandante, fueron atendidos por las autoridades competentes, sin que exista en este proceso por lo menos prueba que demuestre que la demandante se haya postulado a algún subsidio familiar de vivienda que se encuentre ofertado en el territorio respectivo, o que el lugar donde se ubican las tierras despojadas se encuentren priorizadas por la autoridad competente. Y en todo caso, cabe señalar que en materia de identificación, promoción y conformación de programas de vivienda y subsidios de vivienda, o determinación de restitución de tierras, la UARIV no tiene competencia alguna para decidir sobre el asunto, más allá de brindar la información contenida en sus bases de datos referentes a víctimas del conflicto armado y de remitir al Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio la información de aquellos hogares que se encuentran con carencias en el componente de alojamiento, para que sea este Ministerio quien inicie los trámites correspondientes al acceso a vivienda urbana.

No obstante, como se señaló y dada la naturaleza del medio de control incoado (nulidad y restablecimiento del derecho), la demanda se dirigió de manera exclusiva contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con ocasión de la expedición de los actos administrativos que decidieron sobre el otorgamiento de ayuda humanitaria de transición, y no contra alguna de las entidades competentes en materia de otorgamiento de subsidios de vivienda y restitución de tierras (Ministerio de Vivienda, FONVIVIENDA, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad de Restitución de Tierras y entidad territorial respectiva), en virtud de alguna decisión contenida en un acto administrativo que decidiera lo referente a lo que ahora pretende.

Por lo anterior, se accederá únicamente a la pretensión principal de nulidad planteada en la demanda, esto es, se declarará la nulidad parcial de las resoluciones 0600120171283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio 2017 y 201759067 del 18 de octubre del mismo año, en lo referente al componente de alojamiento temporal, y se negarán las planteadas como restablecimiento del derecho, con la precisión referente a la evaluación que deberá realizar la UARIV tendiente a identificar si persiste la carencia en los componentes de ayuda humanitaria ya reconocidos.

2.6 Condena en costas.

Por último, el Despacho señala que en atención a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas debe ser el objetivo y, por tanto, como quiera que la sentencia es favorable parcialmente a las pretensiones de la demanda y desfavorable a la demandada, se condenará en costas a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 5 del artículo 365 del CGP, dada la naturaleza del asunto donde se controvierten derechos de personas víctimas del conflicto armado, y en especial porque las pretensiones acogidas constituyen la protección a derechos materiales de personas de especial protección constitucional.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, dado que las pretensiones acogidas carecen de contenido pecuniario, el Despacho fijará por dicho concepto el equivalente a cinco (5) SMLMV, teniendo en cuenta lo normado en el artículo 5 del Acuerdo PSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; norma aplicable por cuanto la demanda fue presentada con posterioridad al 5 de agosto de 2016, fecha en la que entró en

vigencia. Así mismo, porque el Despacho advierte una gestión diligente del apoderado de la parte demandante quien asistió a las audiencias realizadas, presentó sus alegatos de conclusión, se mostró presto a colaborar con el recaudo probatorio; pero también teniendo en cuenta la duración del proceso (casi tres años).

2.7 Otro asunto

Observa el Juzgado que la entidad demandada presentó sus alegatos de conclusión a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E), a quien le fue delegada la representación judicial, según Resolución 00126 del 31 de enero de 2018⁴³.

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 159 y 160 del CPACA, se procederá a reconocer personería para actuar en el presente proceso al abogado Juan Felipe Acosta Parra, como representante judicial de la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones de mérito propuestas por la entidad demandada, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. Declarar la nulidad parcial de las Resoluciones 060012017283303 del 13 de junio de 2017, 0600120171283303R del 21 de julio de 2017 y 201759067 del 18 de octubre de 2017, por medio de las cuales la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, ordenó el pago de atención humanitaria de transición en el componente alimentación y suspendió definitivamente la entrega de atención humanitaria en el componente de alojamiento, al hogar de la señora María Concepción Baquero Soacha, por las razones expuestas.

TERCERO. A título de restablecimiento del derecho ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en caso de que la demandante a la fecha no cuente con solución de vivienda definitiva, realice una evaluación dirigida a identificar si persiste la carencia en los componente de ayuda humanitaria ya reconocidos, caso en el cual deberá, en el término de 30 días contados desde la notificación de este fallo, emitir el respectivo acto administrativo que contenga como mínimo la información de los miembros del grupo familiar, su situación actual frente al goce efectivo de sus derechos, la identificación puntual y objetiva de los ingresos y capacidades

43

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/00126de31enerodel2018.pdf>

adquiridas que les permitan cubrir los componentes básicos de la subsistencia mínima y las condiciones alimenticias y de vivienda con las que cuentan, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO. Negar las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

QUINTO. Condenar en costas a la parte demandada, en los términos de los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por Secretaría, liquidense las costas a que haya lugar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Así mismo, fijar la suma de cinco (5) SMLMV, por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandante, de conformidad con lo establecido el artículo 5 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

SEXTO. Reconocer personería adjetiva al abogado Juan Felipe Acosta Parra, identificado con cédula de ciudadanía 80.117.601, y portador de la Tarjeta Profesional 170.558 emitida por el C.S. de la J., para actuar como apoderado de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

SÉPTIMO. Para el cumplimiento de las condenas aquí dispuestas, deberá darse aplicación al artículo 192 del CPACA.

OCTAVO. Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


EDNA PAOLA RODRÍGUEZ RIBERO
Weza

D.C.R.P.