

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T-193 de 2025

Referencia: expediente T-10.600.746.

Acción de tutela interpuesta por Juan, en calidad de defensor del pueblo regional, en contra del Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Gobernación de Córdoba, y las alcaldías de Río y Tierralta (T-10.600.746).

Asunto: derecho a la vivienda de las personas desplazadas, condiciones de albergue.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., 22 de mayo de 2025.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, el magistrado Juan Carlos Cortés González y la magistrada Natalia Ángel Cabo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión corresponde a la revisión de los fallos emitidos en el marco de la acción de tutela interpuesta por Juan, en calidad de defensor del pueblo regional, en contra del Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Gobernación de Córdoba, y las alcaldías de Río y Tierralta. En concreto, la Corte revisa la sentencia de primera instancia del 10 de julio de 2024, emitida por el Juzgado 01 Civil del Circuito de Río, y la sentencia de segunda instancia del 14 de agosto de 2024, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial.

Aclaración previa

De acuerdo con la Circular Interna No. 1 de 2022 de la Corte Constitucional, en tanto este caso involucra información sensible sobre niños, niñas y adolescentes, la información que se divulgue en la página web de la Corporación será debidamente anonimizada. Los nombres y datos ficticios aparecerán en cursiva.

Síntesis de la decisión

Veinte personas pertenecientes al pueblo indígena Grande, que incluyen varios niños, niñas y

adolescentes así como un adulto mayor, habitan desde hace años la llamada Casa Indígena de Río, en adelante, la Casa Indígena. Dicho inmueble fue destinado por el municipio para servir como albergue u hogar temporal, después de que esas personas fueron desplazadas del Alto Sinú. Ante las precarias condiciones de habitabilidad del inmueble, el defensor del pueblo regional de Córdoba realizó varias solicitudes a la Alcaldía de Río para que se le hicieran mejoras a la casa. Sin embargo, como las solicitudes no fueron atendidas, interpuso una tutela contra las alcaldías de Río y Tierralta, la Gobernación de Córdoba, el Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). A su juicio, el estado en que se encuentra la Casa Indígena vulnera los derechos de sus habitantes a la vivienda digna, la integridad personal, la vida, el debido proceso, la salud y el desarrollo integral de la primera infancia. Así mismo, durante el proceso de tutela, el defensor alegó la vulneración del derecho a la reparación integral a la que tienen derecho las personas desplazadas.

Para resolver el caso concreto, la Sala Primera hizo referencia al derecho a la vivienda digna de personas de especial protección, a los derechos que le asisten a la población víctima de desplazamiento forzado interno y a las condiciones mínimas que deben cumplir los albergues o asentamientos temporales. La Sala hizo especial énfasis a la jurisprudencia constitucional en materia de enfoques diferenciales frente a la población desplazada, sobre la protección reforzada de los niños, las niñas, los adolescentes y las personas mayores, y el derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Al analizar el caso concreto, la Corte encontró que las entidades accionadas vulneraron los derechos a la asistencia humanitaria y a la vivienda digna de los habitantes de la Casa Indígena, por las precarias condiciones en las que se encuentra el inmueble y por el hecho de no haberseles proveído medidas de estabilización social y económica. Por ende, la Sala concedió la tutela y ordenó a las autoridades accionadas que acuerden con los habitantes del albergue temporal las mejoras necesarias para que este lugar, o el que se disponga para ello, sea habitable en condiciones dignas. Así mismo, la Sala ordenó la provisión de ayuda humanitaria e informar a dichas personas sobre cómo pueden acceder a la oferta

institucional en materia de vivienda.

En relación con el derecho a la reparación integral, la Corte ordenó a la UARIV que verifique si los miembros del pueblo Grande que habitan en la Casa Indígena han recibido medidas de reparación individual. En caso de que no sea así, deberá iniciar los trámites correspondientes para garantizarlas. Finalmente, la Sala ordenó acelerar y priorizar el proceso de reparación colectiva de dicho pueblo y de las personas en cuyo nombre se instauró la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos y pretensiones

1. El defensor del pueblo regional interpuso acción de tutela en nombre de 20 personas que habitan en la Casa Indígena. Las 20 personas, pertenecen a cuatro familias del pueblo indígena Grande, entre las cuales se encuentran doce niñas y niños y una persona mayor[1]. Hace varios años ese inmueble fue destinado por el municipio como albergue y hogar de paso para los desplazados por la violencia.

2. Desde noviembre de 2020, el señor Jorge, quien es víctima de desplazamiento forzado y habita hace varios años la Casa Indígena, al igual que funcionarios de la Personería Municipal de Río y de la Defensoría del Pueblo Regional, presentaron múltiples escritos a través de los cuales alertaron a la Alcaldía de Río sobre el mal estado del inmueble y solicitaron a la entidad territorial que lo intervenga y le haga las adecuaciones necesarias[2].

3. En respuesta a las primeras solicitudes, el 10 de octubre de 2022, la Secretaría de

Infraestructura inspeccionó la Casa Indígena y encontró un problema con las redes eléctricas y deterioros en el techo, el cielorraso y la fachada frontal. La entidad indicó que era necesario que un contratista presupuestara el costo de esos trabajos para proceder con su ejecución[3].

4. La situación relacionada con el cableado eléctrico fue puesta en conocimiento de la empresa Afinia S.A. E.S.P., que corrigió el problema y reubicó el contador de electricidad en un lugar más seguro[4]. El 31 de marzo de 2023, tras una segunda visita de inspección técnica, la Oficina de Vivienda de la Secretaría de Infraestructura entregó 84 láminas de Eternit al señor Jorge para que arreglara la totalidad de la cubierta[5].

5. Asimismo, la Secretaría General del municipio de Río incluyó dentro del plan anual de apropiaciones del 2023 el proyecto “Adecuación y mantenimiento a la Casa Indígena”. La entidad indicó que con esta inscripción se podrían adelantar los trámites para iniciar la etapa precontractual para reparar el inmueble[6].

6. Sin embargo, en una respuesta de la Secretaría de Infraestructura del 5 de abril de 2023, esa entidad le informó a la Defensoría del Pueblo Regional que el inmueble se encontraba dentro del área de referencia que debe ser estudiada y evaluada por el contratista del proyecto para la construcción de un puente. Por lo tanto, la Secretaría explicó que hasta que no se definieran las áreas por donde irá el trazado de ese puente, le era imposible hacer intervenciones. Lo anterior pues es posible que, a raíz de ese proyecto, la casa deba ser demolida y, en consecuencia, la destinación de recursos para mejorarla “podría ocasionar un detrimento patrimonial e ir en contravía del interés general”[7].

7. Asimismo, en mayo de 2024, tras un requerimiento de la Defensoría del Pueblo Regional[8], se llevaron a cabo algunas mesas de trabajo entre los habitantes de la Casa Indígena, los organismos de control y las entidades territoriales[9]. En virtud de esas mesas

de trabajo, el 6 de mayo de 2024, un ingeniero vinculado a la Secretaría de Infraestructura del municipio visitó el inmueble para verificar su vulnerabilidad sísmica. La conclusión de dicho informe es que la edificación no debe considerarse como vulnerable sísmicamente. En la última de estas reuniones, celebrada el 10 de mayo de 2024, la Secretaría de Infraestructura se comprometió a entregar un cronograma para realizar las adecuaciones al inmueble.

8. A pesar de lo anterior, el accionante indicó que las reparaciones a la casa siguen sin ejecutarse y que el hacinamiento y las condiciones en las que están quienes habitan ese inmueble son inhumanas e indignas. En concreto, el defensor regional del pueblo destacó que se requieren adecuaciones urgentes como:

“la de la cubierta del techo, el cielo raso, el segmento de la fachada frontal la cual se encuentra desprendida, la puerta principal en mal estado, las habitaciones no tienen puertas, el patio no tiene puerta, los baños no tienen puerta, filtración del agua por el piso, no existen instalaciones sanitarias ni eléctricas, instalación de la estufa ya que al parecer presenta fuga de gas”[10].

9. Asimismo, el funcionario afirmó que la casa no tiene colchones, por lo cual las niñas y los niños duermen en el suelo, no hay ventiladores, solo hay una estufa con una fuga de gas para las cuatro familias, el lavaplatos está dañado y el pozo séptico se llena y se derrama cada vez que llueve.

10. En virtud de todo lo anterior, en representación de los miembros del pueblo Grande que habitan en la Casa Indígena, el 22 de mayo de 2024, el defensor del pueblo regional interpuso la acción de tutela y solicitó que:

a. Se tutelen los derechos fundamentales y colectivos a la vivienda digna, a la integridad personal, a la vida, al debido proceso, a la salud y al desarrollo integral de la primera infancia.

b. Se ordene a las entidades accionadas adoptar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros de pueblo Grande que habitan en la Casa Indígena. En particular, el defensor regional solicitó iniciar la atención humanitaria integral con enfoque diferencial para dicho pueblo “implementando un cronograma de intervención detallado que aborde los puntos críticos señalados en el requerimiento defensorial y el informe remitido por la Personería municipal”[11].

1.2. Actuación procesal en el trámite de tutela

11. La demanda le correspondió por reparto al Juzgado 01 Civil del Circuito de Río, quien, mediante auto del 22 de mayo de 2024 la admitió y notificó a las entidades accionadas.

12. Al contestar la demanda, las entidades accionadas manifestaron lo siguiente:

Entidad

Respuesta

Alcaldía de Tierralta, Córdoba[12]

La entidad indicó que la tutela carece de sustento probatorio y que, en todo caso, las acciones u omisiones que allí se denuncian no están relacionadas con sus competencias. Solicitó ser desvinculada.

Gobernación de Córdoba[13]

La entidad informó que el departamento tiene políticas públicas y programas para garantizar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y que, para ello, cuenta con un “Enlace de Indígenas” que atiende y asiste a esa población. La Gobernación también aclaró que no ha realizado acciones o tomado medidas frente a la situación de la Casa Indígena, pues el primer responsable es el municipio. La Gobernación solicitó ser desvinculada del trámite, pero manifestó que está dispuesta a apoyar y asistir al municipio en el marco de sus competencias.

UARIV[14]

La Unidad indicó que adelantaba las verificaciones internas y solicitó una extensión del plazo para dar respuesta. Sin embargo, tras ese escrito, guardó silencio.

Ministerio del interior

El Ministerio alegó que el accionante no sustenta ni prueba que la entidad, en el marco de sus competencias, haya vulnerado algún derecho fundamental. Aclaró que las entidades con responsabilidades y que pueden dar solución a la problemática son el ICBF, la UARIV y la autoridad territorial. Solicitó ser desvinculado del proceso.

Alcaldía de Río

La entidad territorial no remitió ninguna respuesta.

13. Mediante decisión del 5 de junio de 2024, el Juzgado 01 Civil del Circuito de Río emitió el fallo de primera instancia. En la providencia resolvió “negar por improcedente”[15] la acción de tutela con el argumento de que existen otros mecanismos judiciales para resolver la controversia, aunque no indicó de forma concreta cuáles eran.

14. Esta decisión fue impugnada por el defensor regional. El funcionario indicó que el mal estado y deterioro de la vivienda pone a sus habitantes en un peligro inminente. El defensor explicó que la falta de puertas, las filtraciones de agua, la ausencia de instalaciones sanitarias y eléctricas, y una fuga de gas, no solo ponen en riesgo la vida de quienes habitan la vivienda (por la posibilidad de un incendio, un corto circuito, o el colapso de paredes), sino que también afectan la intimidad, la posibilidad de recreación de los niños y niñas y, en general, el derecho a vivir una vida en condiciones dignas. El accionante indicó que, por las condiciones de la vivienda, los niños y las niñas están propensos a que se presenten situaciones de abuso sexual y al contagio de enfermedades. El impugnante agregó que se trata de personas que tienen una especial protección constitucional, pues son indígenas, víctimas del conflicto armado, y hay varios niños y niñas y una persona mayor.

15. Asimismo, el defensor regional del pueblo ahondó en el contexto del caso. El funcionario señaló que los habitantes de la Casa Indígena fueron albergados allí hace 20 años, en principio, de manera transitoria tras su desplazamiento mientras se establecían las condiciones necesarias para su retorno o reubicación. Sin embargo, estas familias no fueron incluidas como beneficiarias de los programas sociales de vivienda del municipio, a pesar de cumplir con varios de los requisitos para acceder a ellos. El defensor recordó que esa es una obligación de la Alcaldía de Río, pues fue ella quien “los trasladó de sus viviendas de alto riesgo hasta ese albergue ‘temporal’”[16].

16. El defensor señaló que el albergue es inadecuado y corresponde a una medida de atención humanitaria de corto plazo que se ha extendido indefinidamente en el tiempo, sin que se hayan implementado mecanismos definitivos para reparar a la comunidad. Así mismo,

indicó que los indígenas en cuyo nombre interpone la tutela son víctimas del conflicto armado y tienen derecho a ser reparados de manera integral, adecuada y diferenciada. Al respecto, el funcionario insistió en que la ayuda o asistencia humanitaria no es una medida de reparación integral.

17. En cuanto al requisito de subsidiariedad, el defensor argumentó que la comunidad indígena previo a la tutela activó las vías administrativas procedentes y que no hay ningún otro mecanismo judicial, idóneo y eficaz, para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna. Respecto de la reparación colectiva, aclaró que el pueblo indígena ya se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).

18. Con base en lo anterior, el funcionario solicitó que se revoque el fallo de primera instancia y que se acojan las pretensiones de la demanda.

19. El estudio de la impugnación le correspondió a la Sala Primera de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial. El 27 de junio de 2024, dicho tribunal declaró la nulidad del fallo de primera instancia porque no se notificó debidamente a la Alcaldía de Río y al Ministerio del Interior. Por auto del 2 de julio de 2024, se notificó a las dos entidades accionadas. En respuesta, el ministerio reiteró sus argumentos y la Alcaldía de Río guardó silencio.

20. El 10 de julio de 2024, el Juzgado 01 Civil del Circuito de Río emitió un nuevo fallo de primera instancia[17]. Esta providencia resolvió negar por improcedente la tutela con los mismos fundamentos del fallo del 5 de junio de 2024. La Defensoría del Pueblo impugnó el fallo[18].

21. El 30 de julio de 2024, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Superior del Distrito

Judicial ordenó vincular al trámite al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF). Esa entidad envió un escrito en el que indicó que, a raíz de la tutela, delegó una comisión para realizar una inspección a la Casa Indígena para verificar la presunta vulneración de los derechos de los niños y las niñas que habitan ese inmueble. El ICBF señaló que, hasta ese momento, no tenía conocimiento de los hechos que se narran en la tutela y, por ello, solicitó su desvinculación del trámite.

22. El 14 de agosto de 2024, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial emitió la sentencia de segunda instancia[19]. En el fallo, la autoridad judicial indicó que la Alcaldía de Río sí había ejecutado acciones para garantizar los derechos de quienes habitan en la Casa Indígena. Entre otras acciones, reseñó la entrega de materiales para el arreglo del techo, la inscripción del proyecto dentro del plan anual de adquisiciones, la gestión ante la empresa de energía y la visita técnica para verificar la vulnerabilidad sísmica del inmueble.

23. Asimismo, el tribunal consideró que la demora en la ejecución de las adecuaciones a la vivienda se debe a que el inmueble se encuentra en el área de referencia que será estudiada y evaluada por el contratista del proyecto para la construcción de un puente. El tribunal agregó que el juez de tutela no puede emitir órdenes que impliquen la asignación de presupuestos o expensas pecuniarias de alto valor, pues ello afectaría el principio de progresividad y la economía estatal. Además, la autoridad judicial sostuvo que, aunque es evidente que la Casa Indígena necesita mejoras, no hay nada que indique que se está ante un perjuicio irremediable. Lo anterior, ya que el concepto técnico señala que la vivienda no se puede considerar vulnerable sísmicamente. Finalmente, el juez de segunda instancia determinó que no hay evidencia de que los habitantes de la casa hayan solicitado la inclusión en programas de vivienda durante los 20 años que llevan allí. Por todo lo anterior, confirmó la decisión de primera instancia.

1.3. Actuaciones en sede de revisión

24. El expediente fue enviado a la Corte Constitucional y, mediante auto del 29 de octubre de 2024, la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación decidió seleccionarlo para revisión y acumularlo con el expediente T-10.538.924. Los expedientes acumulados fueron repartidos a la magistrada Natalia Ángel Cabo, aunque como se explicará más adelante, en fecha posterior dichos expedientes fueron desacumulados para proceder a la sustanciación de manera independiente.

25. Mediante autos del 11 de diciembre de 2024 y del 20 de enero de 2025, la magistrada decretó pruebas para contar con elementos de juicio adicionales para analizar el asunto y vinculó a algunas entidades que tienen competencias relacionadas con la presunta vulneración de derechos fundamentales alegados[20].

26. La información recibida se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Respuestas recibidas frente a los autos de pruebas

Parte/Entidad

Contenido de la respuesta

Personería

La Personería explicó que las personas que habitan en la Casa Indígena fueron desplazadas de sus asentamientos en el Alto Sinú. Dicha entidad indicó que estas personas presentaron la declaración por esos hechos y que fueron reconocidas como víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. La Personería Municipal explicó que ellas derivan su sustento de las manualidades que elaboran y venden, y que no han intentado acceder a los programas de vivienda ofrecidos por el municipio, pues no se les ha brindado ningún acompañamiento para esto. Además, la entidad aclaró que, hasta esa fecha, no se han

mejorado las condiciones de habitabilidad de la Casa Indígena. Las personas que se encuentran habitando la casa de manera permanente, según lo informado por la Personería, son las siguientes:

Nombre

Jorge

Pablo

Pedro

Ana

Laura

Simón

Paula

Luisa

María

Andrea

Mariana

Natalia

Luis

Daniela

Lina

Andrés

Paola

Daniel

José

Javier

La entidad aportó un informe de una visita hecha a la casa el 14 de noviembre de 2024, con el acompañamiento de un ingeniero civil de apoyo, en la que se concluyó que las condiciones en las que viven quienes habitan la casa son deplorables. El informe explica que el inmueble hace parte de los bienes de interés cultural del municipio y que requiere de una intervención inmediata, que priorice la reposición de la cubierta y el realce del piso de la terraza.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio se opuso a las pretensiones de la tutela y afirmó que sus competencias son restringidas y que no está facultado para hacer postulaciones a subsidios de vivienda de manera oficiosa ni para asignar subsidios de vivienda o ejecutar soluciones de vivienda. La entidad explicó que sus competencias, como rector de la política pública en materia de vivienda, están relacionadas con brindar lineamientos frente a los requerimientos técnicos que deben tener en cuenta las entidades territoriales en el desarrollo de proyectos, y, en general, formular, coordinar y articular la política pública en materia de vivienda. En consecuencia, el Ministerio indicó que la tutela no es procedente porque no se encuentra demostrado que los accionantes hayan agotado los medios ordinarios de defensa y, en todo caso, la entidad carece de legitimación por pasiva.

Al margen de lo anterior, la cartera ministerial argumentó que, en virtud de la autonomía territorial, son los municipios quienes deben adoptar los planes de ordenamiento territorial y planificar el desarrollo social y económico de su territorio. El Ministerio de Vivienda es un

ente articulador y coordinador de la política pública en materia de vivienda, pero no se encuentra habilitado para asignar subsidios de vivienda. En efecto, quien tiene esa competencia es el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA).

Respecto del derecho a la vivienda, la entidad recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para que este se vea quebrantado, es necesario que haya una solicitud previa de subsidio. En todo caso, la priorización de ciertos hogares vulnerables debe respetar el orden de postulación y la acreditación de los requisitos.

En un segundo escrito la entidad indicó que mediante el Decreto 1341 de 2020 el Gobierno Nacional estableció las bases para la expedición de la política pública de vivienda rural a través del programa “Mi Casa en el Campo” que otorga el subsidio familiar de vivienda rural en la modalidad de vivienda nueva en especie. El programa prioriza el otorgamiento de viviendas a hogares rurales con (i) jefatura femenina; (ii) madres comunitarias; (iii) personas en condición de discapacidad, adultos mayores y niños y niñas menores de 5 años; (iv) miembros de comunidades étnicas; y (v) población víctima del conflicto armado registrada ante la UARIV. En el marco de ese programa se contrataron 40 viviendas nuevas en el municipio.

Posteriormente, en respuesta al auto de pruebas del 20 de enero de 2025 y tras conocer la identificación de las personas que habitan en la casa indígena, el Ministerio, junto con FONVIVIENDA, indicaron que ninguno de los adultos identificados se ha postulado a ofertas o programas de vivienda del sector público. Por lo anterior, las entidades reiteraron que uno de los requisitos para que las personas tengan derecho a acceder a un subsidio de vivienda, es que se hayan postulado a las convocatorias. Si se otorga un subsidio a un hogar que no se ha postulado se vulnera el derecho al debido proceso y a la igualdad de los hogares que sí han cumplido con los requisitos de acceso.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

El DPS indicó que carecía de competencia para atender los requerimientos de los accionantes, por lo que solicitó ser desvinculado del trámite.

Por otro lado, el DPS explicó que, en relación con beneficios de vivienda urbana dirigidos a poblaciones vulnerables, esa entidad solo tiene funciones asignadas para el subsidio familiar de vivienda 100% en especie, que está dirigido a las personas desplazadas, a los beneficiarios de la red “unidos para la superación de la pobreza” y a los damnificados por desastres. Frente a ese programa, el DPS tiene la función de identificar los potenciales beneficiarios de dicho subsidio familiar y seleccionar a los hogares luego del proceso de postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda. Es decir, la entidad insistió en que sus funciones en la ejecución del programa de vivienda gratuita se limitan a realizar una labor técnica de focalización para identificar los potenciales beneficiarios y seleccionarlos. El DPS explicó, además, que es FONVIVIENDA, y no esta entidad, quien administra los recursos a ser invertidos en vivienda de interés social y realiza el procedimiento de convocatoria, postulación y verificación del cumplimiento de los requisitos y otorga los subsidios.

FONVIVIENDA

Fonvivienda solicitó ser desvinculado del proceso. Al respecto, señaló que no había un vínculo causal entre los hechos narrados en la tutela y alguna acción u omisión de su parte. También indicó que el escrito de tutela es ambiguo, no individualiza a los integrantes de la comunidad ni aporta pruebas de las afirmaciones que hace. Dicha circunstancia le impide ejercer su derecho de defensa o verificar si alguna de las familias se postularon a los subsidios que ofrece la entidad.

La entidad explicó, además, que ella no ejecuta proyectos sino que promueve el acceso a la vivienda digna a través de las políticas diseñadas por el Ministerio. También indicó que para acceder a los subsidios de vivienda es necesario presentarse previamente a las

convocatorias, y que no es posible adjudicarlos sin postulación.

Finalmente, el Fondo reiteró la información aportada por el Ministerio sobre el programa de vivienda de “Mi Casa en el Campo”.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

El ICBF indicó que, con ocasión de la tutela, realizó una visita a la Casa Indígena el 10 de agosto de 2024. En la inspección la entidad identificó a los habitantes presentes en la vivienda, caracterizó sus dinámicas sociofamiliares, verificó el estado de salud y realizó una evaluación de antropometría de los niños y las niñas. Igualmente, se hizo un registro fotográfico de las condiciones de la vivienda. En concreto, el ICBF indicó que al momento de la inspección en la Casa Indígena se encontraban 10 personas (4 adultos y 7 niños, niñas y adolescentes), todos pertenecientes a la misma familia.

El ICBF anexó el informe de dicha visita en el que:

- Recomienda mejorar las condiciones de infraestructura y dotación de muebles y enseres de la vivienda, para garantizar al menos mínimas condiciones de higiene, salubridad y descanso adecuado.
- Llama la atención sobre la precaria situación socioeconómica del grupo familiar, pues los ingresos que recibe de la venta de artesanías son insuficientes para asegurar sus necesidades básicas.
- Indica que existen debilidades y falencias de la administración para asegurar que el grupo familiar acceda a la oferta institucional.
- Señala que la familia manifestó que no desea retornar a su territorio de origen, porque teme

por su vida y no tendría a donde regresar en el resguardo, pues no tiene una propiedad allí y lleva muchos años en Río.

Así mismo, el ICBF informó que realizó una nueva visita a la Casa Indígena el 24 de enero de 2025, y como novedad encontró que una de las adolescentes ya no habitaba allí, pues voluntariamente solicitó ingresar al proceso administrativo de restablecimiento de derechos por presuntos actos de violencia intrafamiliar cometidos por su abuela.

Adicionalmente, en ese segundo informe de visita se destaca que los habitantes de la casa afirman no ser beneficiarios de programas y/o de prestaciones económicas por parte del Estado o cualquier otro actor institucional o privado, a pesar de haber hecho gestiones para ello ante la Alcaldía.

En ambos informes de visita, se concluyó que el derecho a la vida y a un ambiente sano de los niños, niñas y adolescentes se encuentra vulnerado y/o amenazado, por las condiciones habitacionales de la vivienda y la situación socioeconómica de la familia. El segundo informe insiste en que se requiere de la intervención de entidades públicas competentes para mejorar temas de infraestructura y facilitar subsidios sociales.

Defensoría del Pueblo

El 6 de febrero de 2025, la Defensoría del Pueblo informó que las personas que habitan en la Casa Indígena llegaron allí tras ser desplazados. Adicionalmente, esta entidad sostuvo que el único sustento que tienen estas personas proviene de la venta de artesanías y que no hay avances en el arreglo del inmueble que se encuentra en malas condiciones. Por último, indicó que el señor Jorge reporta no haber accedido a subsidios de vivienda o alternativas para su estabilización social y económica.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

El 27 de febrero de 2025, la UARIV informó que 8 personas que habitan la Casa Indígena se encuentran incluidas en el RUV. Quienes no se encuentran en el registro son, en su mayoría, niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la entidad no informó si brindó medidas de atención humanitaria y de estabilización social y económica a las personas en cuyo nombre se instauró la acción de tutela. Tampoco se pronunció sobre la reparación integral a título individual. Solo mencionó que la pueblo indígena Grande se encuentra en fase de identificación para que se lleve a cabo el proceso de reparación colectiva.

27. La Alcaldía de Río no dio respuesta a los cuestionamientos de la Corte ni se pronunció frente al caso, a pesar del requerimiento hecho mediante el auto del 20 de enero de 2025.

28. Paralelamente, mediante auto del 17 de enero de 2025, la Sala Primera de Revisión decidió desacumular los expediente T-10.538.924 y T-10.600.746 por no existir unidad de materia entre ellos.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

29. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del

trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Delimitación del problema y metodología de decisión

30. La Corte debe analizar la posible vulneración de derechos de 20 personas del pueblo indígena Grande, entre ellas 12 niños, niñas y adolescentes y un adulto mayor, quienes fueron desplazados del Alto Sinú y viven desde hace años en la Casa Indígena, un inmueble en mal estado destinado por el municipio para servir como albergue u hogar temporal.

31. Tras solicitar mejoras al lugar sin éxito, el defensor del pueblo regional presentó una acción de tutela contra la Alcaldía y otras entidades, en nombre de los habitantes del inmueble. El defensor señala que las condiciones del inmueble y las omisiones de las autoridades demandadas violan los derechos fundamentales y colectivos a la vivienda digna, a la integridad personal, a la vida, al debido proceso, a la salud y al desarrollo integral de la primera infancia de quienes allí habitan.

32. Aunque la Alcaldía no respondió sobre varios de los hechos, en el expediente consta que adelantó algunas acciones: arregló un problema eléctrico, entregó 80 láminas de Eternit e incluyó un proyecto de adecuación y mantenimiento del inmueble dentro del plan de apropiaciones. Sin embargo, este proyecto no se ejecutó porque el inmueble está en el área de referencia que debe ser evaluada por el contratista del proyecto para la construcción de un puente.

33. Diferentes informes de visitas confirman que, aunque no hay riesgo sísmico, la casa está en mal estado. El defensor regional describe condiciones deplorables, y un informe del ICBF

indica que la vivienda pone en riesgo los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan allí. Además, el accionante resalta en su impugnación que mantener indefinidamente una medida de ayuda humanitaria vulnera el derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado, pues no resuelve su situación habitacional a largo plazo.

34. En el trámite de la revisión, el despacho sustanciador de la Corte Constitucional decretó pruebas y vinculó a este proceso al Ministerio de Vivienda, al Departamento para la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA, como se reseñó en los fundamentos de esta providencia.

35. Con base en lo expuesto, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulneraron la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba y la UARIV el derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas que habitan la Casa Indígena, dentro de las que se encuentran niños, niñas y adolescentes, al no garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad en el albergue temporal ni brindar otro tipo de ayuda humanitaria?

(ii) La Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, entidades territoriales con responsabilidades sobre la Casa Indígena, junto a las entidades nacionales responsables de garantizar la estabilización social y económica de las personas desplazadas, en particular, la UARIV, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y FONVIVIENDA, ¿vulneraron el derecho a la vivienda digna de los habitantes de la casa al no ofrecer alternativas institucionales que les permitan superar las vulnerabilidades derivadas del desplazamiento, lo cual las ha llevado a permanecer durante 20 años en el lugar que fue dispuesto para albergarlos temporalmente?

(iii) ¿Vulneró la UARIV el derecho a la reparación integral de las personas desplazadas que habitan la Casa Indígena por cuanto, según el accionante, no les ha garantizado acceso a medidas de reparación?

36. Frente a la delimitación del asunto que resolverá la Corte, es necesario hacer una precisión[21]. Si bien el peticionario invocó, adicionalmente, la protección de los derechos a la integridad personal, a la vida, a la salud y al desarrollo integral de la primera infancia, la posible amenaza a los mismos se relaciona con la presunta vulneración de los derechos a la vivienda, a la atención humanitaria y a la reparación integral. Por tanto, la Sala se enfocará en analizar estos últimos, y en caso de constatar la vulneración de derechos fundamentales y si lo considerar necesario, adoptará medidas que impactarán los demás derechos invocados.

37. Para resolver los problemas jurídicos, la decisión se estructurará así: primero, se explicará por qué en este caso se cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Segundo, para el estudio de fondo, la Corte reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de personas de especial protección constitucional, incluyendo a las desplazadas. Tercero, se profundizará en la atención especial para víctimas de desplazamiento forzado y en las condiciones mínimas que deben cumplir los albergues temporales como parte de la obligación estatal de prestar ayuda humanitaria. Cuarto, se evaluarán las obligaciones de las entidades territoriales y nacionales en materia de estabilización social y económica de la población desplazada. Quinto, y en tanto la presente acción tiene como destinatarios a personas en situación de desplazamiento forzado, se analizarán los criterios de complementariedad entre las medidas de tutela y el seguimiento del estado de cosas inconstitucional decretado en la sentencia T-025 de 2004. De manera transversal, y por su relevancia para el caso, se reconstruirá las reglas sobre el enfoque étnico diferencial y la protección reforzada de niñas, niños, adolescentes y personas mayores. Finalmente, se resolverá el caso concreto.

2.3. Análisis de la procedencia de la acción de tutela

38. Como se pasará a explicar, en este caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

39. Primero, se constata que el defensor regional del pueblo tiene legitimación por activa para interponer la acción de tutela en defensa de los derechos de quienes habitan la Casa Indígena. Ello tiene sustento en los artículos 10 y 46 del Decreto 2591 de 1991, que permiten al defensor del pueblo actuar en nombre de quien se lo solicito o de quienes estén en situación de desamparo o indefensión[22]. De igual forma, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido que la Defensoría del Pueblo puede instaurar acciones de tutela a nombre de personas determinadas o determinables y que la sola manifestación del defensor de que actúa como representante de los derechos amenazados o vulnerados es suficiente para acreditar su legitimación[23].

40. En este caso, las personas que se encuentran alojadas en el inmueble son personas determinadas. El 18 de diciembre de 2024, la Personería Municipal enlistó e identificó a cada una de ellas. Adicionalmente, estas personas han solicitado la intervención de la Personería y de la Defensoría del Pueblo para reclamar los derechos que consideran amenazados por el estado del inmueble que habitan[24]. Además, en el presente asunto se encuentran involucrados derechos de niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores, quienes son sujetos de especial protección constitucional[25].

41. Segundo, también está acreditada la legitimación por pasiva de las entidades inicialmente accionadas y de las entidades vinculadas. En un principio, la tutela se dirigió en contra del Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Gobernación de Córdoba, y las alcaldías de Río y Tierralta. Posteriormente, se vinculó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento para la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA.

42. En relación con las entidades accionadas, es claro que la Alcaldía de Río, como entidad territorial que dispuso el inmueble como albergue, está relacionada directamente con los hechos del caso y estaría llamada a responder en caso de concluirse la vulneración de los derechos de los habitantes de la Casa Indígena. Por su parte, de conformidad con el artículo 2.2.8.2.3.1. del Decreto 1084 de 2015[26], la Gobernación tiene funciones en materia de articulación para garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, entre ellas: (i) realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas y (ii) apoyar en el ejercicio de sus competencias a sus municipios, que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades[27].

43. Adicionalmente, tanto el municipio como la Gobernación y las entidades vinculadas durante el trámite de revisión tienen competencias relacionadas con la elaboración de la política pública de vivienda en general, y el diseño y la ejecución de los programas dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda de la población más vulnerable[28].

44. Por su parte, la UARIV[29] y el Ministerio del Interior[30] tienen competencias relacionadas con la atención a la población víctima del conflicto armado. Dado que en este caso los habitantes del inmueble son víctimas de desplazamiento forzado, dichas entidades están legitimadas por pasiva para comparecer al proceso. Finalmente, el ICBF tiene a su cargo la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por lo que puede tener responsabilidades en las órdenes a impartir, si se llega a constatar la vulneración de derechos fundamentales de esa población.

45. Ahora bien, en relación con la Alcaldía de Tierralta, la Sala no encuentra que tenga legitimidad por pasiva. Por un lado, hace más de dos décadas que los habitantes de la Casa

Indígena salieron de ese municipio, y, por el otro, las funciones de esa alcaldía no están relacionadas con las vulneraciones que se alegan ni podría corregir la situación que dio origen a la tutela.

46. Tercero, en el presente caso se cumple con el requisito de inmediatez. En efecto, la tutela fue presentada en mayo de 2024, esto es menos de un mes después de la última solicitud de la Defensoría a la Alcaldía de Río, para que se reparara la Casa Indígena y se atendiera a sus habitantes. Además, la presunta vulneración de los derechos es actual e inminente, por cuanto los problemas de habitabilidad de la Casa Indígena se conocen desde hace más de 4 años y continúan presentándose.

47. Finalmente, en este caso se satisface el requisito de subsidiariedad. Por un lado, el caso involucra personas desplazadas, miembros de una comunidad indígena y varias de ellas niños, niñas y adolescentes. La Corte en reiteradas ocasiones ha admitido la procedencia de la tutela por las circunstancias de vulnerabilidad y urgencia que enfrentan los desplazados[31], y ha sido enfática en señalar que, en relación con los sujetos de especial protección constitucional, el cumplimiento de los requisitos de procedencia se debe flexibilizar. Por otro lado, en este caso se observa que el defensor acudió a la tutela luego de utilizar sin éxito los mecanismos administrativos, más no judiciales, para requerir la actuación de la entidad territorial.

48. Ahora bien, sobre este requisito, es preciso indicarle al Ministerio de Vivienda y a FONVIVIENDA, que la falta de prueba sobre la presentación a convocatorias de vivienda no afecta el carácter subsidiario de la tutela ya que dichos programas no son mecanismos judiciales para la protección de los derechos[32]. En todo caso, al margen de una solución definitiva de vivienda, lo que reclama el accionante son, también, acciones inmediatas que garanticen las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

49. Por todo lo anterior, la Sala da por cumplido los requisitos de procedibilidad de la acción y continuará a estudiar de fondo la tutela.

2.4. El derecho a la vivienda digna de las personas de especial protección constitucional. Reiteración jurisprudencial[33]

50. Dado que el caso tiene como objeto las condiciones de habitabilidad de la Casa Indígena, en donde habitan personas de especial protección constitucional, es preciso iniciar por reiterar lo dicho por esta Corporación en materia del derecho a la vivienda digna. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que es obligación del Estado fijar las condiciones necesarias para que este derecho sea efectivo, así como promover planes de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia. Con fundamento en esa disposición, el derecho analizado es definido como “aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida”[34]. Además, la jurisprudencia de la Corte precisa que el derecho a la vivienda digna tiene dos dimensiones de exigibilidad, una progresiva y otra de inmediato cumplimiento. Frente a la primera dimensión, este Tribunal estima que aunque, en general, la materialización del derecho a la vivienda es incremental, ello no justifica la inactividad del Estado, que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales del derecho que son de inmediato cumplimiento[35].

51. Así, con respecto a la dimensión de inmediato cumplimiento, la Corte considera que el derecho a la vivienda tiene unos contenidos mínimos que se deben garantizar en el corto plazo. Estos contenidos se pueden resumir en las siguientes tres obligaciones: (i) un mandato de abstención para no interferir en el goce efectivo del derecho a la vivienda; (ii) una obligación de incorporar al ordenamiento jurídico diferentes mecanismos administrativos y judiciales para preservar el uso pacífico de la vivienda y proteger a las personas de

injerencias ilegítimas de terceros y; (iii) la responsabilidad de consolidar, entre otras cosas, planes específicos que determinen de forma clara las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales se va a materializar el derecho a la vivienda, especialmente en los casos que involucran personas en situación de debilidad manifiesta[36].

52. Si bien la Constitución no especifica cuáles son los elementos que hacen que una vivienda sea digna, la Corte ha desarrollado el alcance y contenido de este derecho a partir de instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El artículo 11 del PIDESC establece que toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”[37]. Una vivienda adecuada, para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, significa que la persona cuente con un “lugar donde [pueda] aislar[se] si [lo] desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”[38]. Este Comité, además, definió que existen 7 componentes esenciales del derecho a la vivienda, que son: la seguridad jurídica de la tenencia; la habitabilidad; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la localización; los gastos soportables; la asequibilidad y la adecuación cultural.

53. La Corte, por su parte, desarrolló algunos de estos componentes en la sentencia T-266 de 2022. Respecto de la seguridad jurídica de la tenencia, este Tribunal explicó que lo que persigue es garantizar la estabilidad en las relaciones que permiten a las personas acceder al derecho a la vivienda. Con respecto al criterio de habitabilidad, la Corte sostuvo que hace referencia a las condiciones mínimas para que una vivienda sea adecuada e incluye aspectos como la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, la adopción de medidas adecuadas frente a riesgos o amenazas de desastres, entre otros. Respecto de la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, la Corte puntualizó que hace referencia

a la disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, calefacción y alumbrado, conservación de alimentos y eliminación de residuos. Frente a la asequibilidad, esta Corporación indicó que esta se refiere, en especial, a la obligación de adoptar medidas para que grupos y personas desfavorecidas o marginalizadas puedan acceder a la vivienda. Finalmente, la adecuación cultural exige que la vivienda refleje la identidad cultural de quienes la habitan.

54. Los anteriores componentes de la vivienda digna o adecuada han sido clasificados en dos grupos[39]. Por un lado, el de la seguridad de la tenencia que incluye la seguridad jurídica, la asequibilidad y los gastos soportables y, por el otro, el de las condiciones de adecuación entre las que están a habitabilidad, la disponibilidad de servicios, la ubicación y la adecuación cultural. En ese sentido, para que las condiciones del segundo grupo de componentes se materialicen, antes se deben consolidar los elementos del primer grupo. Por ello, la seguridad de la tenencia de la vivienda es indispensable para que el derecho a la vivienda digna se garantice[40].

55. Además, la materialización de este derecho implica que toda persona tenga un lugar seguro para vivir dignamente de acuerdo con sus necesidades humanas. Es deber del Estado proteger especialmente a quienes están en situaciones de “indefensión, de debilidad manifiesta o de desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como (...) las personas de la tercera edad y los niños, entre otros”[41]. Este derecho, como lo reconoce la Corte[42], es de compleja aplicación, pues supone el diseño e implementación de políticas públicas que estén orientadas a garantizar el acceso a la vivienda en condiciones democráticas que incluyan, por lo demás, un enfoque diferenciado para los sujetos de especial protección constitucional.

56. Dentro de esta categoría de sujetos de especial protección se encuentran los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores y los pueblos indígenas. Respecto de los niños, niñas y adolescentes la Corte ha sido enfática en señalar que sus derechos son prevalentes y es

indispensable considerar sus necesidades para lograr su correcto desarrollo, crecimiento y formación[43]. De igual manera, la jurisprudencia constitucional insiste en la necesidad de que las autoridades tomen de manera prioritaria medidas para asistir y proteger a las personas mayores[44]. Es decir, para la Corte, a la luz de la Constitución es imperioso proteger el derecho a la vivienda digna de las familias que cuenten entre sus miembros a niños, niñas y adolescentes y adultos mayores, quienes deben poder vivir en un lugar que cuente con las condiciones suficientes para realizar su proyecto de vida. Adicionalmente, la sentencia SU-092 de 2021 subrayó los desarrollos jurisprudenciales para garantizar la autonomía de los pueblos étnicamente diferenciados, lo cual está vinculado inescindiblemente a la supervivencia e identidad cultural de esas comunidades.

57. Sobre la faceta positiva del derecho a la vivienda, se entiende que en un escenario de recursos escasos, los programas que otorgan vivienda están mediados por políticas públicas de largo aliento que implican la priorización de unos sujetos sobre otros. Así, el Estado tiene el deber de crear soluciones habitacionales que incluyan programas enfocados en aquellos grupos poblacionales que se encuentren en mayores niveles de desprotección o vulnerabilidad. Tal priorización, en todo caso, debe atender a criterios objetivos y no debe estar fundada en criterios discriminatorios.

58. En esa línea, debe recordarse que existen unas obligaciones especiales y diferenciadas en relación con el derecho a la vivienda digna de ciertos grupos de personas que tienen una especial protección constitucional, como las personas en cuyo nombre se interpone la presente acción de tutela. En efecto, la jurisprudencia constitucional indica que el derecho a la vivienda digna y adecuada de las personas desplazadas forzosamente, en tanto derecho fundamental autónomo, merece una protección reforzada[45]. La sentencia SU-016 de 2021 insistió en que el derecho a la vivienda digna es especialmente vulnerado en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado porque este implica, justamente, el despojo, la usurpación o el abandono forzado de la vivienda o lugar de residencia de estas personas.

59. Por tanto, el Estado tiene el deber de tomar medidas diferenciadas y reforzadas para atender las necesidades urgentes de vivienda de este grupo poblacional. Esta obligación es exigible a las autoridades del orden nacional, regional y local, quienes deben, en el marco de una política pública, dar respuestas estructurales, eficaces y oportunas a esta problemática. Los programas de vivienda que tienen como destinataria a la población desplazada deben estar encaminados a garantizar, inicialmente, la provisión transitoria de vivienda y, luego, a asegurar soluciones permanentes para las víctimas.

60. Por otra parte, cuando se trata de personas pertenecientes a comunidades étnicas, se requiere la aplicación de un enfoque diferencial que tome en consideración su cosmovisión y su especial relación con el territorio. En particular, en la sentencia T-246 de 2023 la Corte indicó que la población indígena desplazada tiene derecho a la vivienda, el cual debe ser entendido como un componente integral del derecho a la tierra y como parte de la protección al derecho a la identidad étnica y cultural[46]. Además, como en muchas ocasiones se desplazan mujeres, niños y niñas, al igual que adultos mayores de estas comunidades, las medidas a adoptar para garantizar el derecho a la vivienda deben tener una perspectiva interseccional. Como la Corte lo ha señalado las mujeres indígenas desplazadas enfrentan un factor de discriminación adicional derivado de su pertenencia étnica, el cual en la práctica agrava las discriminaciones, los riesgos y las inequidades que soportan por sus condiciones de género y desplazamiento[47].

61. Adicionalmente, en la sentencia SU-016 de 2021, la Corte analizó el alcance y el contenido de las obligaciones derivadas de los derechos a la vivienda y la atención humanitaria que se desprenden de la sentencia T-025 de 2004 y de los autos de seguimiento proferidos por la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado[48].

62. En resumen, el Estado tiene a su cargo fijar las condiciones para la efectividad del derecho a la vivienda. Para garantizarlo, se deben asegurar las condiciones mínimas que se

definieron a través de la Observación General No. 4 del Comité DESC asociadas a: (i) que haya seguridad jurídica de la tenencia, (ii) que exista disponibilidad de servicios e infraestructura básica, (iii) que los gastos de vivienda sean soportables, (iv) que la vivienda sea habitable y accesible y (v) que se garantice su adecuación cultural. Además, el derecho a la vivienda se debe satisfacer en sus dos facetas, esto es, la del cumplimiento inmediato y la del cumplimiento progresivo. Finalmente, esta protección debe darse en atención a las particularidades de cada persona. De ahí que existan garantías específicas en materia de vivienda, por ejemplo, para los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos de especial protección constitucional.

63. Ahora bien, en momentos próximos a los desplazamientos, el Estado tiene obligaciones específicas relacionadas con la vivienda digna, cuyo contenido se desarrollará a continuación.

2.5. La atención humanitaria a las personas desplazadas

64. El Estado tiene la obligación de garantizar la atención a las víctimas del conflicto armado, entre ellas, a las personas desplazadas forzadamente. En el marco de dicha obligación debe adoptar dos tipos de medidas. Por un lado, aquellas de atención humanitaria, que consisten en el despliegue de acciones inmediatas o cercanas a la configuración del hecho victimizante, como lo es el albergue o alojamiento temporal. Estas se caracterizan por ser parte de la respuesta estatal urgente y necesaria para garantizar los derechos de las víctimas. Por otro lado, las medidas de estabilización social y económica, que son las acciones para restablecer de forma permanente los derechos transgredidos por el desplazamiento forzado.

65. En relación con la atención humanitaria de víctimas de desplazamiento forzado, el

artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 establece que se materializa en tres etapas: inmediata, de emergencia y de transición.

66. En primer lugar, la atención humanitaria inmediata es la ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas, se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta medida se ofrece antes de la inscripción en el RUV y está a cargo de la entidad territorial que recibe a las personas desplazadas. Así las cosas, el artículo 2.2.6.5.2.1 del Decreto 1084 de 2015 señala que la entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento debe garantizar alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio[49].

67. En segundo lugar, la atención humanitaria de emergencia se refiere a la satisfacción de las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado tras su inclusión en el RUV. Estas medidas deben ser otorgadas por la UARIV y comprenden la entrega de alimentos, artículos de aseo, alojamiento transitorio y vestido. Esta atención se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia para la subsistencia mínima de las personas desplazadas. Adicionalmente, se dirige a los hogares: (i) cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud; (ii) con respecto a los que se identifiquen carencias graves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los 10 años anteriores a la fecha de la solicitud; y (iii) cuya situación sea de extrema urgencia y vulnerabilidad, independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante[50].

68. La Corte Constitucional en la sentencia C-278 de 2007 estableció que la atención humanitaria de emergencia no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien puede existir una referencia temporal, esta debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta que la población afectada supere las condiciones que la hacen vulnerable.

69. En tercer lugar, la atención humanitaria de transición incluye las medidas para la atención de las víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, se evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento, pero cuya situación no sea de tal gravedad que se mantenga la necesidad de la atención humanitaria de emergencia. Esta medida “tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas”[51].

70. En el caso específico de la entrega de la ayuda humanitaria por parte de la UARIV, la Resolución 1645 del 2019 dispone dos procedimientos para el trámite de las solicitudes de la atención humanitaria de emergencia y transición. El primero, corresponde al procedimiento para el primer año, el cual consiste en la atención de los hogares incluidos en el RUV cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de la declaración. En dicho caso se presume la presencia de carencias graves en los dos componentes, es decir, tanto en alojamiento temporal como en la alimentación. El segundo, tiene que ver con el procedimiento de identificación de carencias, el cual hace referencia a las solicitudes de hogares incluidos en el RUV cuyo desplazamiento es superior a un año contado a partir de la fecha de solicitud. En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico prevé un procedimiento para determinar quiénes son o no beneficiarios de los componentes de la atención humanitaria (alojamiento temporal y alimentación).

71. Por su parte, el Decreto 1084 de 2015, en el artículo 2.2.6.5.4.3., dispuso que 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”[52].

72. Ahora bien, tras analizar el alcance de las medidas de atención humanitaria en el marco constitucional y legal, se torna necesario precisar las condiciones que debe cumplir una de las medidas más importantes para garantizar el derecho a la vivienda digna. Esta es el albergue temporal.

2.5.1. La medida provisional y urgente de albergue: alcance y condiciones mínimas

73. El albergue o alojamiento es una medida de atención humanitaria urgente y provisional que, a su vez, tiene como propósito garantizar una vivienda a las personas desplazadas en los momentos próximos al desplazamiento. Esta medida debe ser brindada por la entidad territorial, pero la UARIV debe ofrecer acompañamiento y respuesta efectiva a las personas desplazadas mientras se encuentren en los alojamientos temporales.

74. La jurisprudencia constitucional establece que el albergue provisional debe ser otorgado: (i) por un tiempo prudencial[53]; (ii) hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales desaparezcan[54]; (iii) hasta que se efectúe el traslado de las víctimas a otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas[55]; y (iv) hasta que sean incluidas en programas de vivienda para la población desplazada o se desarrollen estos planes si no existen[56].

75. Si bien los alojamientos temporales no siempre pueden cumplir con todos los elementos de una vivienda digna, sí deben garantizar unas condiciones mínimas que permitan una vida digna[57]. En especial, dichos espacios deben asegurar la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; la habitabilidad; la ubicación; y la adecuación cultural. Sobre esto último la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 fue enfática en establecer que, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, las

autoridades deben procurar respetar sus usos y costumbres para evitar profundizar o agravar el daño que ya ha ocasionado el desplazamiento forzado[58].

76. Estos requisitos mínimos tienen como fundamento, entre otros, los Principios Deng del Consejo Económico y Social de la ONU que destacan la obligación del Estado de reasentar a los desplazados de forma digna y segura[59]. También hay organismos nacionales e internacionales que han identificado parámetros básicos en materia de asentamientos temporales[60]. Una de las guías más ilustrativas es el Manual Esfera[61], que aborda criterios prácticos encaminados a aliviar el sufrimiento humano causado por los conflictos, enfocados en el diseño de los albergues, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la promoción de higiene.

77. Para el Manual Esfera, un asentamiento adecuado garantiza una vida digna y segura[62], a partir de: (i) la elección de un albergue en lugar que minimice el riesgo de enfermedades y de amenazas conocidas; (ii) un abastecimiento idóneo de agua limpia, saneamiento y promoción de higiene; (iii) un sistema de recolección y eliminación de residuos; (iv) un espacio habitable con los elementos necesarios para el desarrollo de las actividades cotidianas; (v) un suministro de combustible y utensilios básicos de cocina que garanticen la asistencia alimentaria y las necesidades nutricionales; y (vi) un sistema de alumbrado y ventilación[63] en un ambiente seco, cubierto y con una temperatura confortable[64].

78. Para que un albergue o alojamiento sea óptimo y garantice la dignidad de quienes se encuentran allí, es elemental que tenga paredes y techos seguros que permitan una vida digna, con zonas aptas para cocinar, lavandería, baños, recreación y trabajo. Además, es imperativo planear la ubicación de puertas y ventanas con el fin de aprovechar el espacio y garantizar la privacidad y la seguridad personal[65]. El Manual destaca que las estufas deben ubicarse en bases no inflamables junto con los recubrimientos necesarios para evitar fugas, lejos de las entradas del albergue para facilitar la seguridad de acceso durante su uso[66]. De otra parte, el abastecimiento de agua y promoción de higiene merece una mención

especial por la alta exposición de las personas desplazadas a enfermedades infecciosas por el indebido manejo de fluidos[67]. Es indispensable que los albergues cuenten con instalaciones de saneamiento que garanticen una vida digna, sana y segura.

79. De acuerdo con el Manual, es igualmente indispensable que el albergue tenga una adecuada gestión de excrementos, en tanto que: (i) los asentamientos deben apartarse de heces humanas; (ii) los dispositivos que los contengan como los pozos sépticos deben ubicarse a una distancia prudente del albergue; (iii) los sistemas de contención de excrementos deben ser aptos para una adecuada eliminación de los residuos; (iv) las instalaciones deben ser accesibles, seguras, dignas, limpias y culturalmente apropiadas[68], y los afectados deben contar con retretes seguros y fiables[69]; y (v) frente a riesgos de inundación o crisis urbana, deben considerarse retretes elevados, entre otras alternativas en circunstancias de especial dificultad [70].

80. Otro aspecto relevante es el control de vectores, que consiste en una supervisión de posibles fuentes de enfermedad, como una indebida gestión de los residuos sólidos, los desagües o los excrementos[71]. Adicionalmente, la coordinación con las autoridades locales y expertos debe orientarse a satisfacer las necesidades sin duplicar esfuerzos, para optimizar la seguridad alimentaria y nutrición[72].

81. En resumen, el Estado debe garantizar medidas de ayuda humanitaria a las personas víctimas de desplazamiento forzado. Una de las más importantes para garantizar el derecho a la vivienda digna en el marco de la atención humanitaria es el albergue temporal, el cual debe cumplir con condiciones mínimas que prevengan la profundización de las vulnerabilidades de la población desplazada. Así, cuando menos, estos espacios deben contar con infraestructura segura y habitable, acceso a agua potable y saneamiento adecuado, así como condiciones que minimicen riesgos para la salud y garanticen la seguridad y privacidad de sus habitantes. Además, su diseño debe considerar aspectos culturales y permitir el desarrollo de actividades básicas como la preparación de alimentos y el descanso en

condiciones dignas. Por esta razón, no solo es fundamental la respuesta estatal inmediata, de emergencia y de transición, sino también las medidas de estabilización social y económica, que serán analizadas a continuación.

2.6. La estabilización social y económica de las personas desplazadas. Reiteración de jurisprudencia

82. Como la atención humanitaria que se le debe dar a las víctimas de desplazamiento forzado tiene vocación temporal y las personas no pueden depender indefinidamente de ella, el Estado debe adoptar, por otro lado, medidas de estabilización social y económica. Estas últimas buscan que se restablezcan los derechos de las personas desplazadas y que ellas puedan generar ingresos con sus propios medios de subsistencia. En particular, se trata de acciones dirigidas a que cese la situación de desplazamiento forzado, esto es, que se logre: “(...) la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”[73].

83. Entonces, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder. Lo anterior, con el fin de definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo. Estos proyectos deben generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente[74].

84. El artículo 16 de la Ley 387 de 1997 establece la obligación de apoyar, cuando lo deseen y sea procedente, el retorno de las personas desplazadas a sus lugares de origen. Además, el artículo 17 de la misma disposición señala que el Gobierno debe promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar sostenibilidad económica y

social de las personas en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Esto cobra mayor relevancia cuando se trata de grupos o comunidades indígenas, pues el vínculo de ellos con el territorio es diferente y requiere una protección constitucional reforzada[75].

85. Por tanto, las personas desplazadas, aún más si se trata de grupos indígenas, tienen derecho a que el Estado conozca sus necesidades específicas de vivienda. Lo anterior para que les brinde la asistencia indispensable que requieren en aras de emprender una actividad que les permita percibir sus propios ingresos, asegurar su subsistencia y la de su núcleo familiar en condiciones dignas y continuar con su proyecto de vida. De lo contrario, persistiría la vulneración de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la vivienda, a la igualdad y al trabajo[76].

86. Según la Corte, las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) deben: (a) focalizar, priorizar, flexibilizar y asignar la oferta institucional de acuerdo con los listados de población desplazada, de conformidad con las mediciones de carencias en la subsistencia mínima y de vulnerabilidad; y (b) comunicar a la UARIV los resultados en el acceso efectivo a los bienes o servicios asociados con la estabilización socioeconómica de las víctimas. Esta última entidad, a su vez, debe brindar acompañamiento y una respuesta efectiva al ser coordinadora del SNARIV y de la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas[77].

87. En suma, el Estado tiene la obligación de brindar medidas de atención humanitaria, así como de estabilización social y económica a las personas desplazadas. Asimismo, en lo que respecta a la garantía del derecho a la vivienda digna, estas personas tienen una protección reforzada. Ahora bien, las medidas expuestas hasta este punto son distintas a las de reparación integral. Por tanto, a continuación, se abordarán estas últimas.

2.7. El derecho a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Reiteración jurisprudencial[78]

88. El reconocimiento de los derechos de las víctimas encuentra fundamento en los artículos 1, 2, 15, 21, 229 y 250 de la Constitución[79] y en normas que integran el bloque de constitucionalidad como, por ejemplo, los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos[80]. Según la Corte, se trata de “un subconjunto dentro de los derechos fundamentales”[81] que: (i) comportan obligaciones para el Estado y los particulares; (ii) tienen un contenido complejo, cuyo conocimiento es esencial, con miras al diseño de las garantías necesarias para su eficacia; (iii) pueden entrar en colisión con otros principios, y en tal caso, su aplicación pasa por ejercicios de ponderación; y (iv) presentan relaciones de interdependencia entre sí y son indivisibles, pues su materialización es una exigencia de la dignidad humana[82].

89. Las víctimas del conflicto armado colombiano, dentro de las que se encuentran las de desplazamiento forzado, tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. En particular, el derecho a la reparación integral tiene por objeto el resarcimiento de los daños causados por el hecho victimizante[83] y está integrado por la facultad de exigir medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

90. Sobre el particular la jurisprudencia señala que la restitución plena exige “el restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, incluyendo la restitución de las tierras usurpadas o despojadas”[84]. En caso de que ello no sea posible, es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado[85]. Este derecho incluye, también, la obligación de adoptar medidas de rehabilitación mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines[86], de modo que se restablezcan las

condiciones físicas y psicológicas de las personas[87]. Además, existe un derecho a “la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas”[88] en aras de “proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima”[89]. A su vez, el derecho a la no repetición comprende las medidas que tienen por objeto asegurar que no se repitan los hechos victimizantes[90].

91. La Ley 1448 de 2011 es el instrumento normativo más importante del Estado para la atención, protección y reparación de las víctimas del conflicto armado y contiene disposiciones específicas sobre restitución de tierras y de vivienda, tanto urbana como rural[91]. El artículo 123 de esa ley estipula que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda. Para ello, deben presentar postulaciones y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe encargarse de tramitarlas si es un predio urbano. En caso de ser un predio rural, la responsabilidad recae en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

92. Ahora bien, la sentencia C-912 de 2013[92] sostuvo que las obligaciones del Estado para garantizar el derecho a la reparación integral son distintas a aquellas relacionadas con la atención humanitaria y la estabilización social y económica. La reparación integral de las víctimas incorpora, entre sus contenidos, la necesidad de diferenciar la asistencia humanitaria, por un lado, y las medidas de política social, por otro, de las medidas de reparación propiamente dichas, sin que estas últimas puedan ser confundidas con, o sustituidas por las primeras. Lo anterior, por cuanto sus orígenes, fundamentos normativos, propósitos y contenidos son diferentes[93].

93. La reparación integral está compuesta por el conjunto de medidas que buscan el restablecimiento pleno de los derechos vulnerados de las víctimas de una afectación. Es así como, a través de esta, se pretende devolver a las víctimas a una situación lo más cercana posible a la que tenían antes de sufrir el daño. En síntesis, su principal objetivo es restituir,

compensar y garantizar el respeto por los derechos de las víctimas de manera completa y eficaz. En cambio, la ayuda humanitaria es una medida de atención inmediata y temporal que propende por atender las necesidades básicas y urgentes derivadas de la situación de violencia o desplazamiento sufrida. La finalidad tanto de esta prestación, como de las medidas de estabilización social y económica es la de mitigar el impacto inicial del daño causado por el hecho violento, por lo que, se consideran de carácter asistencial[94].

94. En conclusión, el Estado tiene a su cargo fijar las condiciones para la efectividad del derecho a la vivienda, conforme a lo dispuesto en la Observación General No. 4 del Comité DESC. De estas condiciones, los albergues o alojamientos temporales, como medidas de atención humanitaria urgente y temporal, deben asegurar, como mínimo, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; la habitabilidad; la ubicación; y la adecuación cultural. Además, el Estado tiene la obligación de adoptar medida para la estabilización social y económica de las personas desplazadas, así como la de garantizar una reparación integral a las víctimas del conflicto armado para resarcir los daños causados por el hecho victimizante.

95. Por otro lado, en los casos en los que las solicitudes de amparo se relacionan con hechos que se circunscriben a un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, se requiere adoptar medidas judiciales coherentes y complementarias con el esquema de seguimiento.

2.8. Complementariedad entre las medidas de protección en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional

96. La jurisprudencia ha precisado que la declaración previa sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con los hechos y las pretensiones a los que refiere una reclamación particular de protección no desplaza la competencia del juez de tutela. Así las

cosas, la Corte ha subrayado que lo determinante es adoptar decisiones coherentes en el marco de situaciones estructurales con órdenes judiciales complejas[95].

97. La sentencia SU-092 de 2021 definió una metodología que resulta útil para que los jueces evalúen las órdenes a adoptar en casos concretos y, por esta razón, construyó unas directrices para la interpretación judicial. Dicha fórmula no es una camisa de fuerza, sino un tamiz de argumentación cuyo objetivo es asegurar la existencia de una relación de complementariedad entre las medidas de protección en sede de tutela y el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional, el cual se construye a partir de una visión holística y dinámica sobre una problemática compleja que cambia a lo largo del tiempo.

98. Al respecto, la Corte Constitucional explicó que, tan pronto se constate la amenaza o vulneración de un derecho fundamental en un caso particular enmarcado en un estado de cosas inconstitucional, el juez de tutela deberá: (i) determinar si la afectación del derecho se encuentra asociada a una problemática estructural que se examina en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional; (ii) identificar si se han emitido órdenes en el seguimiento que se relacionan con el derecho a analizar; (iii) establecer si en el caso particular es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales se solicita el amparo; y, (iv) verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto y las medidas estructurales[96].

99. A partir de las consideraciones generales antes expuestas, la Corte analizará el caso concreto.

2.9. Solución del caso concreto

100. Como se describió en los antecedentes, 20 personas pertenecientes al pueblo indígena Grande, entre ellas varios niños, niñas y adolescentes y un adulto mayor, habitan la Casa Indígena desde hace años. Dicho inmueble fue destinado por el municipio para servir como albergue u hogar temporal, pues estas personas fueron desplazadas previamente del Alto Sinú. El defensor del pueblo regional, luego de realizar un número considerable de solicitudes a la Alcaldía de Río para que se hagan mejoras a la casa, interpuso acción de tutela contra esa y otras entidades en nombre de los habitantes del inmueble.

101. Como se pasará a ilustrar, para la Corte la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba y la UARIV vulneraron los derechos a la vivienda digna y a la asistencia humanitaria de los habitantes de la Casa Indígena. Sin embargo, como también se explicará no es posible establecer que la UARIV haya vulnerado el derecho a la reparación integral de estas personas.

102. Para este análisis, es importante indicar que en el proceso ha quedado acreditado que quienes habitan la Casa Indígena son personas desplazadas por el conflicto armado interno, pertenecientes al pueblo indígena Grande: 8 de ellas están inscritas en el RUV[97] y todas aparecen en la base de datos de desplazados de la Defensoría del Pueblo[98]. Si bien los niños, niñas y adolescentes no aparecen en el RUV al haber nacido con posterioridad al hecho victimizante, hacen parte de los hogares de personas que sí lo están. Como lo indicó el señor Jorge, quien habita hace varios años en la Casa Indígena, él y su familia llegaron al municipio desplazados por la violencia desde el Tierralta, Córdoba, y esta ha crecido después del desplazamiento[99]. Sobre el punto es, además, importante recordar que la inscripción en el RUV tiene un carácter declarativo y no constitutivo de la calidad de víctima[100]. Así, esos menores deben gozar de la protección a la que tienen derecho todos los habitantes de la Casa Indígena, y en su condición de niñas, niños y adolescentes, tienen además un derecho a protección reforzada.

2.9.1. La vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la asistencia

humanitaria por las condiciones del albergue

103. A continuación, la Corte mostrará por qué la Casa Indígena no reúne los requisitos para considerarse un alojamiento óptimo que garantice condiciones de dignidad para quienes se encuentran allí. Así mismo, explicará las razones por las cuales la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba y la Unidad para las Víctimas vulneraron los derechos a la vivienda digna y a la asistencia humanitaria de los habitantes de la Casa Indígena.

104. Estado actual de la Casa Indígena. En la demanda, la Defensoría del Pueblo resaltó que la Casa Indígena se encuentra en malas condiciones. El defensor regional explicó que el inmueble se compone de cinco habitaciones, las cuales no cuentan con puertas que permitan separar unas de otras. Por esta razón, los adultos y los niños duermen en un mismo espacio, sin que puedan tener privacidad. Adicionalmente, los baños tampoco tienen puertas, de forma que quienes habitan la casa no pueden acudir a los sanitarios sin estar expuestos frente a los demás. Además, el accionante destacó que la Casa Indígena es un hogar de paso para otras personas desplazadas, lo que implica que constantemente concurren a este inmueble muchos más individuos. Igualmente, la Defensoría identificó que el pozo séptico se desborda, que los sanitarios están en mal estado e informó que se detectó una fuga de gas en la estufa y que los niños y las niñas duermen en el piso[101].

105. Para soportar estas afirmaciones, el defensor regional allegó los informes de tres visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Alcaldía de Río a la Casa Indígena los días 3, 10 y 20 de mayo de 2024. Allí se informó que los techos del alojamiento están dañados y que tienen anidamiento de palomas y murciélagos. Adicionalmente, se expuso que algunas de las camas no tienen colchones, por lo que muchas personas duermen en el suelo. En los informes se exhortó a la Alcaldía a tomar medidas urgentes porque existe un alto riesgo de enfermedad para los niños, niñas y adolescentes en tanto que, en época de invierno, el agua se filtra en la casa. Los informes señalaron, además, la necesidad de garantizar condiciones básicas para los habitantes de la Casa Indígena, más allá del

alojamiento, pues requieren colchones, ventiladores, adecuación de los baños, estufas y neveras[102].

106. Posteriormente, en un informe reciente del 14 de diciembre de 2024, la Personería adujo que no se ha superado la problemática en el lugar, en tanto persisten los hallazgos antes mencionados. Además, encontró que, en primer lugar, el piso del inmueble está por debajo del pavimento lo que inevitablemente genera inundaciones de toda la vivienda cuando hay precipitaciones fuertes. En segundo lugar, precisó que el daño del techo se debe a filtraciones de agua que generan que la madera allí instalada esté podrida e invadida por el comején.[103]

107. En sentido similar, otro informe reciente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del 27 de enero de 2025, confirmó el estado “deplorable” de la Casa Indígena. Además, destacó que hay partes del techo quebradas con material de asbesto[104].

108. Por otro lado, de la información suministrada por la Defensoría, la Personería y el ICBF también es posible concluir que las personas que habitan la Casa Indígena no han recibido más ayuda humanitaria, distinta al alojamiento, para su supervivencia digna. La Defensoría allegó un escrito en donde consta que desde el 4 de diciembre de 2023[105], el señor Jorge solicitó a la Alcaldía apoyo con mercados porque los ingresos que percibe por la venta de artesanías solo le alcanzan para comprar el desayuno. De otra parte, el defensor regional en la acción de tutela advirtió que la Casa Indígena no cuenta con colchones y que los niños duermen en el piso sobre mantas o sábanas[106].

109. Por su parte, el informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar destaca que los niños, niñas y adolescentes tienen una dieta deficiente en tanto que no consumen suficientes proteínas, frutas y verduras. El documento advierte que algunos de ellos tienen tallas bajas y delgadez, lo que indica estados de desnutrición que podrían ser crónicos.[107]

110. Entonces, todos los informes con los que cuenta la Corte Constitucional llevan a una misma conclusión: el albergue temporal se encuentra en mal estado y quienes lo habitan sufren una afectación directa a sus derechos fundamentales. Adicionalmente, es posible constatar que la Casa Indígena no cumple con los mínimos constitucionales.

111. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el Estado tiene a su cargo fijar las condiciones para la efectividad del derecho a la vivienda digna. En el caso de los alojamientos o albergues temporales debe cumplirse, en especial, con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; la habitabilidad; el lugar; y la adecuación cultural[108].

112. En el presente asunto, en primer lugar, la Casa Indígena no tiene disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. El inmueble adolece de condiciones sanitarias mínimas, en particular, porque el pozo séptico se llena y derrama cada vez que llueve. Además, los sanitarios no cuentan con un sistema de descargue servible, no hay duchas ni lavamanos. Tampoco hay electrodomésticos útiles para el almacenamiento de comida, en tanto que hay una estufa averiada con una fuga de gas y una nevera que requiere de reparaciones.

113. Además, partes del techo son de asbesto, lo cual puede derivar en serios problemas de salud pública. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sido enfática en que las entidades territoriales deben, conforme a la Ley 1968 de 2019, realizar las obras de mejoramiento y sustitución de asbesto para reducir los riesgos de afectación a la salud por la exposición a este material que es altamente cancerígeno[109].

114. En segundo lugar, se evidencian serios problemas de habitabilidad en la Casa Indígena

que llevan a concluir que no se cumple esta exigencia. En particular, la casa no protege a sus habitantes de la lluvia. La infraestructura del inmueble tampoco salvaguarda al grupo indígena de la humedad, puesto que las paredes y la terraza tienen fisuras que ocasionan inundaciones. Todo lo anterior, genera riesgos de vectores, esto es, de propagación de enfermedades en los niños, niñas, adolescentes y adultos, por los hongos, insectos y microorganismos que pueden proliferarse en entornos húmedos como el comején. Además, hay un inadecuado sistema de manejo de excrementos, lo cual puede derivar en infecciones y contaminación. Sumado a lo anterior, es claro que el manejo de los espacios en la Casa Indígena no es el indicado, pues solo existen cinco habitaciones sin puertas para más de 20 personas, con solo dos camas, de forma que algunos de los miembros del grupo deben dormir en el piso. También resultan problemáticos los espacios de los baños, pues al no contar con puertas y no tener sanitarios servibles, los integrantes no pueden usar el espacio con un mínimo de privacidad.

115. En tercer lugar, el alojamiento temporal no cumple con el requisito de la adecuación cultural. Resulta evidente que las condiciones precarias del lugar no permiten el desarrollo del proyecto de vida de cada uno de los miembros del grupo indígena Grande, ni la formación integral de los niños, niñas y adolescentes, quienes no cuentan con instalaciones adecuadas para su educación, crecimiento y recreación.

116. Todo lo anterior evidencia que la Casa Indígena desconoce los estándares constitucionales en materia de alojamiento temporal y vivienda digna. Además, el material probatorio del expediente evidencia la posibilidad de que, aun con la realización de mejoras, la vivienda no sea apta para habitarla, bien sea por la eventual amenaza de ruina o porque está construida con materiales que tienen efectos muy nocivos para la salud humana, como el asbesto. Adicionalmente, quedó demostrado que las personas que habitan dicha casa no han recibido la ayuda humanitaria necesaria para superar sus vulnerabilidades que se desprenden del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

117. Las acciones u omisiones de las entidades demandadas. Las condiciones en las que se encuentran las personas en la Casa Indígena se derivan de las acciones u omisiones de la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba y la UARIV. En el expediente se evidencia que ni la UARIV ni la Gobernación de Córdoba han adelantado actuaciones en aras de garantizar el derecho a la vivienda y a la atención humanitaria de estas personas. Por su parte, la Alcaldía de Río sí ha realizado algunas acciones, pero estas, en definitiva, no han garantizado los derechos fundamentales de las personas que habitan el alojamiento temporal.

118. Debe recordarse que, según lo dispuesto en artículo 63 de la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria inmediata debe ser prestada, en principio, por las entidades receptoras de las personas desplazadas. En concreto, el artículo 2.2.6.5.2.1 del Decreto 1084 de 2015 dispone que la entidad territorial que recibe a la población víctima de desplazamiento debe garantizar alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio. Por su parte, el artículo 2.2.8.2.3.1 del Decreto 1084 de 2015 establece que los departamentos tiene funciones en materia de articulación para garantizar la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, entre ellas: (i) realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas y (ii) apoyar en el ejercicio de sus competencias a sus municipios, que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades. Entonces, es posible afirmar que, tanto la Alcaldía de Río como la Gobernación de Córdoba, están obligadas a garantizar estas medidas humanitarias a las personas que habitan la Casa Indígena.

119. Ahora bien, como las personas adultas que habitan el alojamiento temporal se encuentran registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), la obligación principal de brindarles atención humanitaria recae en la UARIV, como se explica en mayor detalle más adelante. Sin embargo, esto no exime a las entidades territoriales de sus responsabilidades, particularmente en lo que respecta a la atención humanitaria inmediata.

120. Frente a la Alcaldía de Río es posible establecer que a través de sus acciones y omisiones vulneró los derechos de las personas del pueblo indígena Grande que están actualmente en la Casa Indígena. A partir de la información que se encuentra en el expediente, es posible constatar que esta entidad territorial sí ha adelantado algunas actuaciones para mejorar el estado de la casa. Entre ellas se encuentra el arreglo del sistema eléctrico y la entrega de 80 láminas de Eternit al señor Jorge. También la inclusión de un proyecto de adecuación y mantenimiento del inmueble dentro del plan de apropiaciones. Sin embargo, llama la atención que este proyecto no se ejecutó porque el inmueble se encuentra dentro del área de referencia que debía ser estudiada y evaluada por el contratista del proyecto para la construcción de un puente, razón por la cual, la Alcaldía indicó que no podría reparar las instalaciones de la casa hasta que no se realicen los estudios pertinentes para esta construcción. Esta entidad argumentó que si opta por ejecutar alguna reparación y la casa debe ser demolida, incurrirá en un detrimento de los recursos públicos del municipio[110].

121. Sobre esto último, encuentra esta Corte que la ejecución de un proyecto de infraestructura no constituye una excusa válida para incumplir con sus obligaciones de atención humanitaria a las personas desplazadas que habitan la Casa Indígena. Por el contrario, ello implica que la Alcaldía debe considerar otra alternativa, como, por ejemplo, procurar una reubicación en otro lugar que sea realmente habitable y atienda a los usos y costumbres de la comunidad afectada. Además, el municipio informó que dicho proyecto se iba a ejecutar en abril de 2023, sin indicar una fecha clara o determinable a partir de la cual se adelantarían los estudios para llevarlo a cabo. Han transcurrido casi dos años desde que el ente territorial emitió tal pronunciamiento y, a la fecha, no se tiene certeza sobre el avance del proyecto y sobre si su ejecución conlleva la imposibilidad de realizar las obras de adecuación necesarias en la Casa Indígena.

122. Adicionalmente, hay evidencias que demuestran que esta entidad incurrió en varias omisiones que vulneran los derechos fundamentales de los habitantes del albergue temporal. En primer lugar, consta en el expediente que desde el 24 de noviembre de 2020 el señor

Jorge solicitó a la Alcaldía, a través de la Personería Municipal, ayuda para poder llevar una vida digna en el albergue[111]. En segundo lugar, se observa que en el expediente reposa un oficio de 21 de abril de 2022, en el que consta que la Alcaldía de Río conocía de problemática que se presenta en la Casa Indígena, en particular los deterioros de los techos[112]. En tercer lugar, en oficio de 16 de agosto de 2023[113], la Personería dejó constancia de la falta de interés del municipio de adecuar la Casa Indígena y reiteró los riesgos de inundaciones, enfermedades e infecciones a los que estaban expuestos sus habitantes. En cuarto lugar, existen varias peticiones de los días 4 de diciembre de 2023 y 16 de abril de 2024. En ellos el señor Jorge presentó una solicitud a la Alcaldía para la reparación de las instalaciones de la casa y ayuda humanitaria[114].

123. Por todo lo anterior, la problemática que afecta a los habitantes de la Casa Indígena no ha sido superada, a pesar de que han transcurrido más de dos años desde la fecha en la cual la Alcaldía tuvo conocimiento por primera vez de la crítica situación. Adicionalmente, la Alcaldía no ha optado por tomar medidas provisionales mientras se definen los estudios previos relacionados con el proyecto de construcción de un puente.

124. Además, pese a las múltiples comunicaciones, reuniones, visitas e inspecciones que se han realizado por solicitud de organismos públicos como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, a la fecha, este ente territorial no ha atendido las necesidades del grupo afectado. De esta forma, el municipio ha prolongado de manera indefinida una situación que por su naturaleza debería ser temporal y transitoria. Esta situación es la de vivir en un albergue temporal de forma indefinida y cuyo estado no respeta los mínimos constitucionales que deben cumplir este tipo de espacios.

125. Por su parte, la Gobernación de Córdoba vulneró, por omisión, los derechos fundamentales de las personas desplazadas pertenecientes al grupo indígena Grande que habitan el alojamiento temporal. Si bien, en el marco de este proceso manifestó que no tiene competencias frente a la problemática expuesta en la acción de tutela, pues estima que la

responsabilidad recae de forma exclusiva en la Alcaldía de Río, esta posición no es de acogida por esta Corporación. El Decreto 1084 de 2015 obliga a los entes territoriales a actuar de manera articulada para la atención a la población desplazada y los departamentos tienen la obligación de apoyar a los municipios que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades[115]. Además, la omisión en el cumplimiento de sus responsabilidades resulta reprochable, pues al menos desde la fecha en que fue notificada de la sentencia de primera instancia, la gobernación accionada conoce las condiciones en las que se encuentran los habitantes de la Casa Indígena y no tomó ninguna determinación para superar esta situación.

126. En cuanto a la UARIV, según lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, ella debe prestar ayuda humanitaria a las personas u hogares en situación de desplazamiento, una vez incluidas en el Registro Único de Víctimas. Esta misma norma dispone que la atención humanitaria de emergencia debe ser entregada “de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima”[116]. Ahora bien, el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.5.4.1 y siguientes, establece la metodología para la definición e identificación de carencias en la atención humanitaria, a partir de la cual se determina la necesidad y las condiciones bajo las cuales se debe otorgar este tipo de ayuda. Por su parte, el artículo 2.2.6.5.4.3 ibidem dispone que la identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación se debe basar en el análisis integral de la situación real de los hogares y deberá tener en consideración la vulnerabilidad de los grupos de especial protección constitucional. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 2.2.6.5.4.8 ibidem, los hogares que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad son aquellos:

“que por sus características socio-demográficas y económicas particulares y por su conformación actual estén inhabilitados para generar ingresos o adquirir capacidades para hacerlo, y no puedan cubrir por sus propios medios los componentes de la subsistencia mínima en materia de alojamiento temporal y alimentación”[117].

127. A su vez, el artículo 2.2.6.5.4.9 del Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 establece que cuando el hogar cuente con el acceso efectivo a los componentes de alimentación, alojamiento temporal, salud, y educación se considerará superada la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado. Para poder establecer tal condición se debe recurrir a la información que recaba la Red Nacional de Información.

128. A partir de lo anterior, se concluye que la UARIV vulneró los derechos fundamentales de las personas desplazadas del pueblo indígena Grande que habitan el albergue temporal, pues en el expediente no obra evidencia de que esta entidad haya atendido la problemática en la cual se encuentran inmersos. Tampoco hay elementos que prueben que la UARIV haya entregado algún tipo de ayuda humanitaria ni parece existir acompañamiento a estas personas para la garantía de una vivienda digna. Los citados informes del ICBF y la Personaría Municipal, en las recientes inspecciones, demuestran que las personas que habitan la Casa Indígena no han recibido ayuda humanitaria, y las visitas directas corroboraron casos de desnutrición crónica en los niños, niñas y adolescentes, así como la ausencia de alimentación, utensilios, elementos e instalaciones de aseo, entre otros. Adicionalmente, es importante mencionar que la Corte no recibió respuesta de la Unidad para las Víctimas cuando se le preguntó si había prestado ayuda humanitaria a las personas que habitan la Casa Indígena, de forma que, conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación tiene por cierto que esas personas no la han recibido.

129. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional tutelaré los derechos fundamentales a la vivienda digna y la atención humanitaria de las personas que habitan la Casa Indígena. Los remedios que adoptará la Corte al respecto serán mencionados en el último acápite de esta providencia.

2.9.2. La vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna y las medidas de estabilización social y económica

130. En este apartado, la Corte analizará si la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba, la Unidad para las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y FONVIVIENDA, vulneraron el derecho a la vivienda digna de los habitantes de la casa, algunos de los cuales llevan en la Casa Indígena 20 años, a pesar de que era un lugar dispuesto para su albergue temporal. Este análisis exige también analizar si estas personas han contado con alternativas institucionales duraderas que les permitan como personas desplazadas superar su condición de vulnerabilidad.

131. Sobre el punto, se observa que la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba y la Unidad para las Víctimas no han brindado, a la fecha, medidas de estabilización social y económica a las personas del pueblo indígena Grande que habitan la Casa Indígena. Estas entidades no han adoptado estrategias para que los afectados tengan oportunidades de generar sus propios ingresos y, de esta manera, puedan superar las vulnerabilidades propias del desplazamiento forzado. Lo anterior, se advierte en la demanda y sus anexos, en donde se evidencia la precaria situación económica que viven estas personas. Como se señaló líneas atrás, su actividad económica es la venta de artesanías, con la cual obtienen recursos que oscilan entre los 20.000 y 30.000 pesos diarios. Con estos dineros, se sostienen 20 personas, se compran alimentos, útiles escolares y de aseo.

132. El defensor regional del pueblo afirmó que la situación económica de los indígenas desplazados muestra que las entidades antes mencionadas no han buscado formas de reestablecer mecanismos de obtención de ingresos de manera que cesen las condiciones de vulnerabilidad propia del desplazamiento[118]. Lo anterior, en tanto que no se ha consolidado ni procurado la estabilización socioeconómica del grupo en la zona donde se encuentra. Ni siquiera se ha realizado un estudio de cuáles serían las alternativas laborales más adecuadas, de acuerdo a sus posibilidades, conocimientos y proyectos de vida[119]. Debido a que la Corte no recibió respuesta de los entes territoriales accionados ni de la UARIV cuando se le preguntó por las medidas adoptadas para la estabilización social y económica de las personas que habitan la Casa Indígena, conforme al artículo 20 del Decreto

2591 de 1991, esta Corporación tiene por cierto que estas personas no la han recibido.

133. Por lo anterior, resulta evidente que los integrantes del pueblo indígena en cuestión no cuentan con acompañamiento ni con una solución para su estabilización social y económica. Los medios de subsistencia de este grupo son pocos y sus ingresos muy bajos. Por tanto, la Corte adoptará una orden en ese sentido, la cual será mencionada en el siguiente apartado de esta providencia.

134. Ahora bien, no es posible constatar que el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y FONVIVIENDA vulneraron el derecho a la vivienda de los habitantes del albergue temporal, pues sus competencias legales se activan una vez las personas solicitan ser incluidas en la oferta institucional que ellas brindan. En el presente caso, según la información suministrada por estas entidades vinculadas, las personas que habitan la Casa Indígena no se han postulado a programa de vivienda alguno[120]. Sin embargo, en aras de garantizar el derecho a la vivienda digna, la oferta de vivienda que se brinde a esta comunidad deberá responder a los mismos criterios de pertinencia cultural y sostenibilidad socioeconómica señalados anteriormente. Para ello, la Corte Constitucional emitirá órdenes que serán establecidas en el siguiente acápite de esta providencia.

2.9.3. No está demostrado que la UARIV haya vulnerado el derecho a la reparación integral

135. El defensor regional de Córdoba, en el escrito de impugnación de la decisión de primera instancia, adujo que las personas que habitan la Casa Indígena no han tenido acceso a medidas de reparación integral ni a una indemnización[121]. Por las condiciones en las que se encuentran tanto estas personas como el albergue temporal, es posible inferir que lo dicho por el impugnante tiene fundamento. Sin embargo, no fue posible para esta Corte constatar si esta situación se deba a acciones u omisiones de la Unidad para las Víctimas, entre otras razones, por el silencio que esta entidad guardó frente a las medidas de

reparación individual y por la generalidad de las afirmaciones contenidas en el escrito de impugnación[122]. Además, la respuesta de la UARIV indica que se encuentra en fase de identificación del pueblo indígena Grande. Sin embargo, esta entidad no informó desde hace cuánto tiempo se encuentran en esta etapa y si se han presentado avances para concertar el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).

136. En esas circunstancias, pese que no se demostró una vulneración del derecho a la reparación integral, la Corte Constitucional adoptará órdenes en la materia, las cuales serán establecidas en el siguiente acápite de esta providencia.

2.9.4. Los remedios que adoptará la Corte Constitucional y su complementariedad con las medidas adoptadas en el seguimiento al estado de cosas inconstitucional frente al desplazamiento forzado

2.9.4.1. Remedios

137. Conforme a lo explicado previamente, en primer lugar, frente a la vulneración de los derechos a la vivienda digna y a la asistencia humanitaria por las condiciones del albergue, se ordenará a la Alcaldía de Río y a la Gobernación de Córdoba que, en el marco de sus competencias, tomen las medidas necesarias para que, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de esta sentencia, cuenten con un estudio técnico o dictamen pericial que: (i) determine el estado actual del inmueble, (ii) si éste puede ser reparado para cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad y, en caso de que así sea, (iii) cuáles son las mejoras necesarias para ello.

138. Cumplido ese término, podrán suceder dos cosas. Por un lado, siempre que desde el

punto de vista técnico sea posible reparar el inmueble, dentro del mes siguiente, la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, en el marco de sus competencias, deberán acordar con los habitantes de la Casa Indígena cómo implementar las mejoras necesarias para que el lugar sea habitable en condiciones dignas. En todo caso, como mínimo se deben reparar las afectaciones que tiene el inmueble que ya se acreditaron en esta decisión. Vencido ese plazo, esas entidades deberán iniciar la ejecución de las adecuaciones en un término máximo de cuarenta y cinco (45) días. Una vez agotado este último plazo, la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba tendrán un término máximo de diez (10) días para acreditar ante el juez de primera instancia el comienzo de la ejecución de las adecuaciones y deberán presentar un cronograma de cumplimiento. Adicionalmente, dichas entidades deberán presentar un informe cuando se culmine el proceso y un plan de monitoreo de la situación del inmueble.

139. Por otro lado, si el dictamen pericial o el informe técnico determina que la casa no puede ser reparada para cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad o, en caso de que se determine la necesidad de reubicación como consecuencia del diálogo con los habitantes de la Casa Indígena, dentro de un término máximo de tres (3) meses, la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, en el marco de sus competencias, deberán reubicar a estas personas en un lugar que cumpla con los estándares constitucionales expuestos en esta providencia[123].

140. Asimismo, la Sala le ordenará a la Unidad para las Víctimas que, tras considerar la situación de vulnerabilidad en las que se encuentran estas personas desplazadas, les brinde la ayuda humanitaria en el marco de sus competencias legales.

141. En segundo lugar, frente a la estabilización social y económica de las personas que habitan la Casa Indígena, se le ordenará a la UARIV que, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y en coordinación con la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, atienda a la población desplazada que habita en la Casa Indígena y, tras una caracterización

de sus necesidades y condiciones, coordine la oferta institucional para facilitar su estabilización socioeconómica. Esta intervención deberá partir de un diálogo intercultural con la comunidad que habita la Casa Indígena para identificar si sus integrantes tienen voluntad de retornar a sus territorios, si prefieren medidas de reubicación o si optan por medidas de integración local. Cualquiera que sea la opción elegida, la oferta institucional deberá garantizar el respeto por los usos y costumbres de la comunidad beneficiaria, y deberá asegurar que las soluciones sean culturalmente adecuadas y sostenibles en el tiempo.

142. Además, se ordenará al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA que, a través de la UARIV, pongan a disposición de los habitantes de la Casa Indígena su oferta institucional, y aseguren que las soluciones habitacionales consideren las particularidades de la comunidad, sus usos y costumbres, y las condiciones necesarias para su integración efectiva en el lugar elegido.

143. En tercer lugar, frente a la reparación integral, la Corte le ordenará a la UARIV que verifique en sus bases de datos si se le ha otorgado alguna medida de reparación individual a los miembros del pueblo indígena Grande que habitan el albergue temporal. En caso de que no se haya iniciado la ruta para su reparación individual, deberá hacerlo en un término de cinco (5) días. Asimismo, se le ordenará a dicha entidad que, en el marco de sus competencias y en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4633 del 2011, acelere el proceso de reparación colectiva del pueblo indígena Grande, en particular de las familias que actualmente habitan la Casa Indígena.

144. En cuarto lugar, la Sala emitirá algunas órdenes para la restitución de derechos y el acompañamiento a las personas que habitan la Casa Indígena. Por esta razón, adicionalmente, ordenará al ICBF garantizar y vigilar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el alojamiento temporal. Lo anterior, por cuanto tiene a su cargo la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Es importante que esa entidad tenga en cuenta las concepciones y prácticas

propias de la comunidad en el proceso de cuidado, promoción y mantenimiento de la salud, así como de sus estrategias para tratar las enfermedades. Adicionalmente, con el fin de que las decisiones dictadas en el marco de esta sentencia se materialicen efectivamente, la Sala le ordenará a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen un acompañamiento continuo y activo a este proceso. Este acompañamiento debe estar encaminado a hacer efectiva la restitución de los derechos de las personas que habitan la Casa Indígena.

145. En quinto lugar, la Sala remitirá una copia de la presente providencia a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por cuanto este asunto se relaciona con sus competencias y actividades. En particular, se encuentra que en el presente caso: (i) hay una afectación a algunos derechos asociados a una problemática estructural; y (ii) la Sala Especial de Seguimiento ha emitido órdenes relacionadas con estos derechos. Sin embargo, debido a que en el auto 310 de 2023 la Sala Especial convocó a unas sesiones técnicas para la formulación de una nueva metodología de recolección, discusión y presentación de información para realizar un análisis global del ECI y, como actualmente se encuentra en valoración el informe presentado por el gobierno Nacional en respuesta a ese auto, así como aquellos informes presentados por los órganos de control y la sociedad civil, no es necesario ni pertinente que en este caso particular se adopten medidas adicionales o complementarias.

146. En sexto lugar, en el cumplimiento de las órdenes de esta sentencia, es indispensable que las autoridades responsables implementen procesos de reconocimiento y diálogo intercultural que tengan en cuenta las particularidades culturales, sociales y de salud de las personas que habitan el inmueble. Para ello, se ordenará al Ministerio de Interior que, en el marco de sus competencias establecidas en el artículo 2.2.8.2.2.1 del Decreto 1084 de 2015, active una ruta de diálogo entre la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba, la UARIV, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, FONVIVIENDA, el ICBF, y los indígenas que habitan el albergue temporal. La ruta de diálogo debe propiciar por una articulación institucional para dar solución a la situación de la

vulneración de derechos.

2.9.4.2. Complementariedad de las medidas adoptadas con el seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

147. De conformidad con los criterios establecidos en la sentencia SU-092 de 2021, es necesario precisar que, en este caso, la Sala Primera de Revisión aborda afectaciones particulares de derechos fundamentales y adopta órdenes no estructurales para proteger de forma inmediata y urgente a las personas que habitan la Casa Indígena. Ahora bien, estos remedios son compatibles con el esquema de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

148. Medidas dirigidas a (i) realizar mejoras a la Casa Indígena o a reubicar a las personas que allí habitan, previo concepto técnico, y (ii) a brindarles ayuda humanitaria. Estos remedios están relacionados con una problemática estructural identificada en el marco del ECI, en particular en el auto 266 de 2017, la cual consiste en un bloqueo institucional debido a la descoordinación de las entidades responsables de la asistencia, atención y protección de la población étnica. Este bloqueo deriva en que la población indígena y afrodescendiente desplazada en entornos urbanos no reciba una atención diferencial que evite la asimilación forzada. Adicionalmente, el auto 173 de 2012 identificó la necesidad de adecuar culturalmente las viviendas para comunidades indígenas.

149. Dentro de las medidas adoptadas para conjurar esta situación, la Sala Especial ordenó al Gobierno nacional adoptar una estrategia de censo y caracterización de la población étnica en situación de desplazamiento en entornos urbanos. Lo anterior, para brindarle una atención acorde con los mandatos constitucionales y legales. Adicionalmente, ordenó brindar ayuda humanitaria oportuna, completa y adecuada a las personas indígenas desplazadas hasta que se realice el retorno o se reubique a la población de manera culturalmente apropiada y

digna, de forma que, en este campo, no se aplica un sistema de turnos ni priorizaciones[124]. Por otro lado, la Sala Especial de Seguimiento ha enfatizado, en el marco de medidas cautelares, la urgencia de atender de manera inmediata e integral las necesidades más apremiantes de atención humanitaria con énfasis en la salud, nutrición, seguridad alimentaria, refugio o alojamiento temporal y cualquier otra medida urgente requerida para asegurar la pervivencia de los pueblos indígenas desplazados[125].

150. Ahora bien, en aras de proteger los derechos fundamentales de las personas que habitan la Casa Indígena se hace necesario tomar medidas adicionales y específicas para el caso concreto, las cuales tiene efectos inter partes. Esto de ninguna manera obstaculiza las medidas estructurales adoptadas en el ECI ni tampoco involucra una modificación a las órdenes estructurales proferidas en el seguimiento. Por el contrario, las medidas adoptadas en el caso concreto desarrollan aquellas órdenes estructurales al proteger los derechos fundamentales invocados. Lo anterior, por cuanto en línea con el ECI, se ordena a las entidades responsables la asistencia y atención de población étnica para su protección, de manera que se les brinde una vivienda culturalmente adecuada y ayuda humanitaria.

151. Medidas para garantizar el acceso a la oferta institucional en materia de estabilización social y económica, previa caracterización de las necesidades de quienes habitan en el albergue. Estos remedios se relacionan con varios problemas estructurales del ECI. En primer lugar, con el bloqueo institucional, identificado en la sentencia SU-016 de 2021, que consiste en la ausencia de medidas para que las personas en situación de desplazamiento conozcan los programas de vivienda y accedan de manera efectiva a la oferta. En segundo lugar, con la falta de un enfoque diferencial en la formulación e implementación de soluciones de vivienda, así como para la generación de ingresos. Esta falencia persiste en las valoraciones realizadas en los autos 373 de 2016 y 266 de 2017. En tercer lugar, con la desarticulación de la oferta programática para la generación de ingresos y vivienda para las personas desplazadas.

152. La Corte Constitucional ha emitido órdenes para superar estas problemáticas estructurales. Así, en la SU-016 de 2021 ordenó implementar una estrategia de comunicación de la oferta institucional en materia de vivienda que atienda las particularidades de la población desplazada. Además, la Sala Especial de Seguimiento ordenó reformular la política para que cuente con un enfoque diferencial y supere la visión sectorial que no permite concluir la crisis humanitaria y cultural de la población étnica[126]. También ordenó al Gobierno nacional realizar una propuesta para: (i) medir y evaluar la idoneidad, la pertinencia y la eficiencia de la política de generación de ingresos y de empleo a favor de la población desplazada[127] e, (ii) introducir los cambios a la política de generación de ingresos para incluir de manera diferenciada y articulada las necesidades de la población desplazada por la violencia[128].

153. En el caso concreto es necesario tomar medidas adicionales y específicas, las cuales protegen los derechos fundamentales de quienes se encuentran en el albergue temporal, y que tienen efectos inter partes. En primer lugar, se ordenará a la UARIV que, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y en coordinación con la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, atienda a la población desplazada que habita en la Casa Indígena y, tras una caracterización de sus necesidades y condiciones, coordine la oferta institucional para facilitar su estabilización socioeconómica. En segundo lugar, se ordenará a los encargados de la política pública de vivienda hacer accesible la oferta institucional para quienes habitan la Casa Indígena. Esto pretende que las personas desplazadas conozcan los programas de vivienda y accedan a la oferta de manera articulada, lo cual se alinea con lo dispuesto en la SU-016 de 2021. Además, la orden incluye un diálogo intercultural, lo cual garantiza el enfoque étnico. Por tanto, las medidas adoptadas en el caso concreto van en la misma dirección del ECI y de ninguna manera obstaculizan el cumplimiento ni modifican las órdenes estructurales adoptadas. Por el contrario, las medidas adoptadas en el caso concreto desarrollan aquellas órdenes estructurales al proteger los derechos fundamentales invocados.

154. Medidas para garantizar la reparación integral individual de quienes habitan la Casa

Indígena, en caso de que no se haya hecho, y para acelerar y priorizar la reparación colectiva. Estos remedios están relacionados con una problemática estructural identificada en el marco del ECI, la cual consiste en la limitación exagerada del acceso de la población desplazada a los recursos de la indemnización administrativa. Lo anterior, como consecuencia de criterios de priorización que restringen de manera desproporcionada el derecho a la reparación. La Sala Especial de Seguimiento ha emitido órdenes para superar esta problemática estructural en los autos 373 de 2016 y 206 de 2017.

155. La Corte Constitucional, para conjurar esta situación, ordenó al Gobierno nacional evaluar, según su actual planeación presupuestal, cuáles serán las personas desplazadas que, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014, accederán efectivamente a la medida y en qué términos; cuáles no podrán ser beneficiarias de la misma bajo tales supuestos; y cómo se les garantizará a éstas últimas su derecho a la igualdad frente a las víctimas de desplazamiento forzado a las que ya se les ha entregado dicha indemnización y frente a las víctimas de otros hechos victimizantes[129].

156. Ahora bien, en aras de proteger los derechos fundamentales de las personas que habitan el albergue temporal se hace necesario tomar medidas adicionales y específicas para el caso concreto, las cuales tiene efectos inter partes. Las medidas consisten en que se inicie la ruta de reparación individual para estas personas, en caso de no se haya hecho, y en que se acelere y priorice la reparación colectiva. Todo lo anterior, se articula con las órdenes impartidas en el ECI, por cuanto se pretende que la UARIV garantice el derecho a la reparación, al iniciar las actuaciones que le corresponden en el marco de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado y en armonía con los criterios de priorización, sin que, como consecuencia de dicha priorización, se limite de manera exagerada el derecho a la reparación. En consecuencia, las medidas adoptadas no obstaculizan el cumplimiento de las órdenes estructurales adoptadas en el ECI ni involucran una modificación a las mismas.

157. Medidas para garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes que se encuentran en el albergue temporal. Estos remedios guardan relación con un problema estructural identificado en el marco del ECI, en particular en el auto 765 de 2018, el cual consiste en un bloqueo institucional por la inacción de la administración en la formulación e implementación de políticas y acciones para remediar la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto del desplazamiento forzado.

158. Para superar esta falencia, la Sala Especial ordenó al Gobierno nacional presentar un plan de trabajo dirigido a prestar una respuesta diferencial para la atención y la protección de los niños, las niñas y los adolescentes. La Sala sostuvo que la política pública deberá ser cualificada e incorporar un enfoque integral-diferencial que responda a las necesidades, riesgos específicos, problemas transversales y ámbitos críticos que aquejan a los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo[130].

159. En el caso concreto es necesario adoptar remedios adicionales y específicos, los cuales protegen los derechos fundamentales de quienes se encuentran en el albergue temporal, y que tienen efectos inter partes. El ICBF deberá tomar las medidas necesarias para la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y los adolescentes en la Casa Indígena. Para ello, deberá coordinar con las autoridades competentes y con la comunidad la adopción de medidas que garanticen condiciones adecuadas de alimentación, salud, educación y protección integral, teniendo en cuenta las particularidades del pueblo indígena y su forma de vida. Lo anterior, se articula con el ECI por cuanto se trata de acciones para remediar la vulneración de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en el contexto de desplazamiento forzado. Además, de ninguna manera obstaculiza ni modifica las medidas estructurales adoptadas en el seguimiento. Por el contrario, las medidas adoptadas en el caso concreto desarrollan aquellas órdenes estructurales.

160. Medidas dirigidas a activar una ruta de diálogo con los miembros del pueblo indígena Grande que habitan la Casa Indígena. Estas medidas también se relacionan con un problema

estructural del ECI, en particular, con un bloqueo institucional identificado en el auto 266 de 2017, el cual consiste en la descoordinación de las entidades responsables de la asistencia, atención y protección de la población étnica. Para conjurar esta situación, en dicho auto se fortalecen los mecanismos de diálogo y consulta involucrando al Ministerio del Interior y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, esta última como coordinadora del SNARIV[131]. En el mismo sentido del ECI, en esta decisión se hace un llamado a la articulación institucional y se ordena la activación de una ruta de diálogo para que el enfoque étnico se garantice en el cumplimiento de todas las órdenes de esta providencia.

161. Por último, es importante mencionar que, en este caso particular, el cual se enmarca en un estado de cosas inconstitucional, la Sala de Revisión se abstiene de: (i) reformar una declaración de estado de cosas inconstitucional o declararlo superado, así como (ii) orientar o reorientar la estrategia de superación de dicho estado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. DESVINCULAR al municipio de Tierralta del presente trámite constitucional.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 14 de agosto de 2024, proferida por la Sala Primera de

Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial que confirmó la sentencia del 10 de julio de 2024, emitida por el Juzgado 01 Civil del Circuito de Río, la cual declaró improcedente la tutela. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la asistencia humanitaria de las personas determinadas que habitan la Casa Indígena.

Tercero. ORDENAR a la Alcaldía de Río y a la Gobernación de Córdoba que, en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, realicen un estudio técnico o dictamen pericial para determinar (i) el estado actual del inmueble, (ii) si éste puede ser reparado para cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad y, en caso de que así sea, (iii) cuáles son las mejoras necesarias para ello.

Si desde el punto de vista técnico es posible reparar el inmueble, la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, deberán, en el término de un (1) mes, acordar con los habitantes de la Casa Indígena cómo implementar las mejoras necesarias para que el lugar sea habitable en condiciones dignas. En todo caso, como mínimo se debe reparar las afectaciones que tiene el inmueble que ya se acreditaron en esta decisión. Cumplido este plazo, en un término máximo de cuarenta y cinco (45) días, la Alcaldía deberá dar inicio a la ejecución de las adecuaciones acordadas o, en caso de que determinen la necesidad de reubicación como consecuencia del diálogo con los habitantes de la Casa Indígena, debe garantizar el traslado de la comunidad a un lugar que cumpla con los estándares de vivienda digna, respete los usos y costumbres de la comunidad y sea concertado con sus integrantes.

Una vez agotado el plazo para el inicio de la ejecución de las adecuaciones, las entidades responsables tendrán un término máximo de diez (10) días para acreditar ante el juez de primera instancia el comienzo de la ejecución de aquellas y deberán presentar un cronograma de cumplimiento. Adicionalmente, deberán presentar un informe cuando se culmine el proceso y un plan de monitoreo de la situación del inmueble.

Ahora bien, si el dictamen pericial o el informe técnico determina que la casa no puede ser reparada para cumplir con las condiciones mínimas de habitabilidad o, en caso de que se determine la necesidad de reubicación como consecuencia del diálogo con los habitantes de la Casa Indígena, dentro de un término máximo tres (3) meses, la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, en el marco de sus competencias, deberán reubicar a estas personas en un lugar que, en virtud del principio de no regresividad, se encuentre en mejores condiciones y cumpla con los estándares constitucionales expuestos en esta providencia. En este caso, también deberán acreditar ante el juez de primera instancia las condiciones de habitabilidad del nuevo lugar, en un término máximo de diez (10) días después de la reubicación.

Cuarto. ORDENAR a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de diez (10) días contados a partir notificación de esta providencia, proceda a brindar ayuda humanitaria a las personas desplazadas que habitan la Casa Indígena. La Unidad debe garantizar que aquella sea culturalmente adecuada y respete los usos y costumbres del pueblo indígena Grande.

Quinto. ORDENAR a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas que, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y en coordinación con la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, atienda a la población desplazada que habita la Casa Indígena y, en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, realice una caracterización de sus necesidades y condiciones.

Dentro de los veinte (20) días siguientes a la caracterización, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas deberá coordinar con las entidades competentes, incluidas la Alcaldía de Río y la Gobernación de Córdoba, la oferta institucional necesaria para facilitar la estabilización socioeconómica de la comunidad, asegurando la disponibilidad de los programas y medidas que correspondan.

Esta intervención deberá partir de un diálogo intercultural con la comunidad que habita la Casa Indígena, que se desarrollará dentro del término de la caracterización, para identificar si sus integrantes tienen voluntad de retorno a sus territorios, si prefieren medidas de reubicación o si optan por la integración local. Cualquiera que sea la opción elegida, la oferta institucional deberá garantizar el respeto por los usos y costumbres de la comunidad beneficiaria. Se debe asegurar que las soluciones sean culturalmente adecuadas y sostenibles en el tiempo.

Sexto. ORDENAR al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, y a través de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en el marco del diálogo del que trata la orden anterior, pongan a disposición de las personas que habitan la Casa Indígena su oferta institucional en materia de vivienda y estabilización socioeconómica.

Esta oferta deberá ser concertada con la comunidad y garantizar que las soluciones habitacionales que se brinden respeten los usos y costumbres de la comunidad beneficiaria, aseguren su sostenibilidad socioeconómica y contemplen condiciones que favorezcan su integración efectiva en el lugar elegido, ya sea su territorio de origen, una alternativa de reubicación o su asentamiento.

Séptimo. ORDENAR a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas que, en un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, verifique si los miembros del pueblo indígena Grande que habitan la Casa Indígena han recibido medidas de reparación individual. En caso de que no sea así, deberá iniciar con los trámites correspondientes para garantizar el derecho a la reparación integral individual.

Octavo. ORDENAR a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas que, en el marco de sus competencias y en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Ley 4633 de 2011, acelere el proceso de reparación colectiva del pueblo indígena Grande, en particular de las familias que actualmente habitan la Casa Indígena, asegurando el inicio inmediato de las siguientes acciones:

(i) Presentación de un cronograma detallado para la identificación del sujeto de reparación colectiva. Dentro del término de quince (15) días hábiles, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas deberá presentar un cronograma detallado y verificable del proceso de identificación del sujeto de reparación colectiva del pueblo indígena Grande ante el juez de primera instancia. El cronograma deberá incluir plazo, responsables y actividades concretas. En cualquier caso, la finalización de esta fase no podrá extenderse más allá de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

(ii) Concertación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Una vez concluida la identificación, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas deberá iniciar de inmediato la fase de concertación del PIRC con la comunidad y sus autoridades tradicionales, garantizando su participación efectiva, así como el respeto por su autonomía y formas de gobierno.

Noveno. ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, en un término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, tome las medidas necesarias para comenzar a garantizar y vigilar la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en el alojamiento temporal. Debe asegurar que la atención brindada se realice con un enfoque diferencial que respete sus usos, costumbres y prácticas culturales. Para ello, deberá coordinar con las autoridades competentes y con la comunidad la adopción de medidas que garanticen condiciones adecuadas de alimentación, salud, educación y protección integral, teniendo en cuenta las particularidades del pueblo indígena y su forma de vida. El acompañamiento deberá ser continuo.

Décimo. ORDENAR al Ministerio del Interior para que, en el marco de sus competencias y en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, active una ruta de diálogo entre la Alcaldía de Río, la Gobernación de Córdoba, la UARIV, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, FONVIVIENDA y el ICBF, y los indígenas que habitan el albergue temporal, que permita una articulación institucional para dar solución a la situación de la vulneración de derechos.

Decimoprimer. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal realizar el seguimiento y acompañamiento permanente al cumplimiento de las órdenes de esta sentencia, para lo cual deberán ejercer todas las facultades constitucionales y legales con las que cuenten.

Decimosegundo. REMITIR una copia de la presente providencia a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Decimotercero. Por Secretaría General, LIBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf".

[2] En los anexos de la demanda hay copias de: (i) un escrito de queja radicado ante la Personería por el señor Jorge en noviembre de 2020; (ii) una petición de la Defensoría del Pueblo de abril de 2022; (iii) una solicitud de información presentada por la Personería el 16 de agosto de 2023; (iv) un escrito de la Defensoría del Pueblo del 14 de septiembre de 2023;

(v) una convocatoria a una reunión sobre el asunto por parte de la Defensoría del 9 de noviembre de 2023; (vi) un escrito del señor Jorge presentado ante la Alcaldía de Río en diciembre de 2023; (vii) una solicitud elevada el 16 de abril de 2024 por el señor Jorge en la que pidió de manera urgente la adecuación de la casa; y (viii) un escrito del de la Defensoría en el que solicita una jornada de atención humanitaria con un cronograma detallado de intervenciones y la realización de mesas de trabajo.

[3] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf", pág. 10-13.

[4] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf", pág. 16.

[5] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf", pág. 17.

[6] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf", pág. 16.

[7] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 14.

[8] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 66.

[9] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 27-34.

[10] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 2.

[11] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 3.

[12] Expediente digital T-10.600.746, archivo "05CONTESTACION.PDF".

[13] Expediente digital T-10.600.746, archivo "08CONTESTACION.pdf".

[14] Expediente digital T-10.600.746, archivo "09CONTESTACION.pdf".

[15] Expediente digital T-10.600.746, archivo "14SENTENCIA.pdf", pág. 14.

[16] Expediente digital T-10.600.746, archivo "16SOLICITUDIMPUGNACION.pdf", pág. 3.

[17] Expediente digital T-10.600.746, archivo "31SENTENCIA.pdf".

[18] Expediente digital T-10.600.746, archivo "34SOLICITUDIMPUGNACION.pdf".

[19] Expediente digital T-10.600.746, archivo "08SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA.pdf"

[20] En concreto, en el auto de pruebas se indagó por la identidad y las características de las personas que habitan de manera permanente la Casa Indígena, las razones por las que llegaron allí y el tiempo que llevan habitándola. Igualmente, se le solicitó a la Alcaldía de Río que se pronunciara sobre la tutela, indicara los avances en torno al mejoramiento de la Casa Indígena y el estado del proyecto del puente. A dicha entidad también se le solicitó información sobre los proyectos de vivienda del municipio. En esa línea, mediante el auto del 11 de diciembre de 2024, la magistrada también vinculó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA, y les solicitó información sobre los proyectos de vivienda en el municipio. La magistrada ordenó a la UARIV pronunciarse sobre el caso y aportar información sobre el registro como víctimas de los habitantes de la casa, las medidas de ayuda humanitaria y aquellas para garantizar el retorno o reubicación de estas personas. También se preguntó por el proceso de reparación colectiva del pueblo Grande. Finalmente, el despacho le solicitó al ICBF que informara sobre la visita realizada a la Casa Indígena y sobre las medidas que ha implementado para atender a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en ese lugar.

[21] Sobre la competencia para delimitar el objeto de la controversia, la jurisprudencia constitucional señala que: (i) el juez de tutela debe definir de manera oficiosa y con base en las circunstancias concretas del caso cuáles son tanto el conflicto que se presenta como el objeto sobre el cual recae el debate y (ii) la Corte no tiene el deber de analizar, de forma integral y detallada, todos los asuntos planteados por el demandante en su solicitud de tutela, pues su función es la de unificar la jurisprudencia (SU-419 de 2024, A-101 de 2022, SU-245 de 2021, SU-150 de 2021, T-344 de 2020, A-186 de 2017, A-090 de 2017, T-125 de 2018, T-587 de 2015, T-515 de 2016, T-379 de 2013, y A-031A de 2002, providencias en las que la Corte usó o analizó la discrecionalidad con la que cuenta para delimitar o ampliar los temas que ameritan ser examinados en sede de revisión de tutelas).

[22] Decreto 2591 de 1991, artículo 46.

[23] Al respecto, ver sentencia T-875 de 2008.

[24] Ver pie de página 2.

[25] La sentencia T-190 de 2024 señaló que, en virtud del artículo 44 de la Constitución, cualquier persona puede exigir el cumplimiento de la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

[26] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

[27] Adicionalmente, según el artículo 2.4.3.9.2.12 del Decreto 1581 de 2017, los departamentos tienen obligaciones en el marco de la política de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades. Sobre el particular véase el auto 894 de 2022 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[28] En lo que respecta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el artículo 2º del Decreto 3571 de 2011, establece que corresponde a esa entidad formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación. Además, el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, estipula que este Ministerio ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de la población víctima del desplazamiento forzado. Respecto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el artículo 12 de la Ley 1537, establece es el encargado de establecer los criterios de priorización y focalización para la entrega de los subsidios de vivienda en especie. Finalmente, respecto de FONVIVIENDA, el Decreto extraordinario número 555 de 2003, prevé que es ese Fondo el encargado de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social.

[29] Es la encargada, entre otras funciones, de: (i) entregar la asistencia humanitaria a las víctimas de que trata el artículo 47 y 64 de la Ley 1448 de 2011, (ii) realizar la valoración de que trata el artículo 65 de la citada ley, para determinar la atención humanitaria de transición a la población desplazada, (iii) administrar los recursos y entregar a las víctimas del conflicto armado la indemnización por vía administrativa - numeral 7. del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.7.3.1. del Decreto 1084 de 2015-.y, (iv) realizar

esquemas especiales de acompañamiento y seguimiento a los hogares víctimas.

[30] Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, y del Decreto 1084 de 2015, se asignaron funciones al Ministerio del Interior, en materia de articulación, en lo referente a prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, las cuales están contenidas en el artículo 2.2.8.2.2.1 del Decreto 1084 de 2015.

[31] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el criterio de actualidad e inminencia de la vulneración, entre otras, en las sentencias T-011 de 2021 y T-250 de 2023. En tal sentido, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1635 de 2000, T-098 de 2002, T-038 de 2009, T-042 de 2009, T-234 de 2009, T-299 de 2009, sentencia T-840 de 2009, T-106 de 2010, T-946 de 2011, T-218 de 2014, T-832 de 2014, T-188 de 2016, T-636 de 2017 y SU-016 de 2021.

[32] Sentencia SU-016 de 2021.

[33] Esta sección retoma algunas de las consideraciones de las sentencias T-251 de 2023 y T-305 de 2024.

[34] Sentencia T-311 de 2016.

[35] Sentencia SU-016 de 2021.

[36] Sentencia C-165 de 2015.

[37] Sentencia T-266 de 2022.

[38] *Ibídem*.

[39] *Ibídem*.

[40] *Ibídem*.

[41] Sentencia T-295 de 2019.

[42] Sentencias T-1318 de 2015, T-732 de 2016 y T-295 de 2017.

[43] Sentencia T-731 de 2017, entre otras.

[44] Sentencia C-395 de 2021.

[45] Sentencia T-015 de 2004 y autos de seguimiento 004 de 2009, 008 de 2009, 219 de 2011, 373 de 2016 y 331 de 2019, entre otros.

[46] Sentencia T-246 de 2023.

[47] Sala Especial de Seguimiento. Auto 092 de 2008.

[48] Autos 008 de 2009, 383 de 2010, 219 de 2011, 373 de 2016.

[49] La Corte Constitucional se refirió a la atención humanitaria inmediata en la sentencia SU-016 de 2021, fundamento 61.

[50] La Corte Constitucional se refirió a la atención humanitaria de emergencia en la sentencia SU-016 de 2021, fundamento 62. Por su parte, el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 la define como: “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”.

[51] La Corte Constitucional se refirió a la atención humanitaria de transición en la sentencia SU-016 de 2021, fundamento 63. Por su parte, el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 la define como: “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”. Ver: Artículo 2.2.6.5.2.5. del Decreto 1084 de 2011.

[52] Sentencia T-230 de 2021, Fundamento 43-45.

[53] Sentencia T-267 de 2016.

[54] Sentencia T.188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, T-636 de 2017.

[55] Sentencia T-946 de 2011.

[56] Sentencia T-967 de 2009.

[57] El alcance del derecho a la vivienda, de acuerdo con esta Corporación, se fijó en concordancia con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Sobre el particular, ver: sentencia SU-016 de 2021.

[58] Auto 004 de 2009 y 266 de 2017.

[59] Principio 28 y siguientes de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, obligatorios para el Colombia pues hacen parte del Bloque de Constitucionalidad como se destaca en la sentencia T-123 de 2024.

[60] Entre otras fuentes, se tiene el documento “Gestión de Alojamiento Temporal” elaborado por el Gobierno Nacional, la ONU y la Organización Internacional para Migrantes. La Convención sobre el estatuto de los refugiados de la ACNUR. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Los principios del desplazamiento interno. Las Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria. El Manual de Introducción a la Gestión de Alojamientos Temporales del Consejo Noruego, entre otros.

[61] Producto del Proyecto Esfera creado en 1997, liderado por organizaciones gubernamentales, la Cruz Roja y la Media Luna Roja: <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/El-manual-Esfera-2018-ES.pdf>

[62] Manual Esfera, p. 268.

[63] Manual Esfera, pp. 270-271

[64] Manual Esfera, p. 293.

[65] Manual Esfera, p. 285.

[66] Manual Esfera, p. 293.

[67] Manual Esfera, p. 111.

[68] Manual Esfera, p.129.

[69] Manual Esfera, p. 136.

[70] Manual Esfera, p. 137

[71] Manual Esfera, p. 139.

[72] Manual Esfera, p. 294.

[73] Artículo 18 de la Ley 387 de 1997.

[74] Sentencia T-025 de 2004, Fundamento 2.2.

[75] Sobre la protección reforzada de los pueblos y las comunidades indígenas: sentencia T-445 de 202, SU 092 de 2021, T-731 de 2017, entre muchas otras.

[76] Sentencia T-971 de 2014, Fundamento 5.1.

[77] Auto 326 de 2020 y Decreto 1084 de 2015.

[78] La sentencia C-588 de 2019 recopila la jurisprudencia constitucional en la materia. Mediante esta decisión se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medida de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

[79] En esa dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-228 de 2002, C-579 de 2013 y C-912 de 2013.

[80] Un análisis detallado sobre el fundamento internacional de los derechos de las víctimas se encuentra entre los fundamentos 339 y 372 de la sentencia C-007 de 2016. Sobre el reconocimiento del derecho de las víctimas pueden encontrarse diversos instrumentos internacionales entre los que se encuentran, por ejemplo, el “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”.

[81] Sentencia C-007 de 2018.

[82] *Ibíd.*

[83] Sentencia C-210 de 2007

[84] Sentencia C-795 de 2014.

[85] *Ibíd.*

[86] *Ibíd.*

[87] Sentencia C-674 de 2017.

[88] Sentencia C-795 de 2014.

[89] Sentencia C-674 de 2017.

[90] *Ibíd.*

[91] El cuarto título de la ley se organiza bajo la denominación “Reparación de las víctimas”.

[92] En esta decisión se declaró exequible los artículos 9, 123, 124, 125, 127, 130 y 131 de la Ley 1448 de 2011.

[93] Sentencia C-912 de 2013. Fundamento 25.

[94] Al respecto, se puede consultar la sentencia C-912 de 2013, Fundamento 30.2.

[95] Sentencias T-414 de 2015, T-030 de 2016, T-415 de 2018, T-216 de 2019, SU-092 de 2021, T-365 de 2022. Esta misma consideración se encuentra en el auto 548 de 2017 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[96] Esta metodología ha sido aplicada en diferentes oportunidades. Al respecto, ver las sentencias T-365 de 2022 y T-004 de 2023.

[97] Según consta en la respuesta de la UARIV y el informe que presentó la Personería Municipal el 17 de diciembre de 2024, en respuesta al auto que solicitó pruebas en sede de revisión. Oficio PMM-300-510-2024, pág. 3.

[98] Tal y como fue señalado por la Defensoría del Pueblo en el recurso de impugnación contra la decisión de primera instancia. Expediente digital T-10.600.746, archivo

“34SOLICITUDIMPUGNACION.pdf”. pág. 4.

[99] Expediente digital T-10.600.746, archivo “01DEMANDA.pdf, pág. 52.

[100] La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado que la inscripción en el RUV no determina la condición de víctima. Esta categoría se adquiere desde la ocurrencia del hecho victimizante, por lo que el RUV tiene un carácter declarativo, tal y como lo señalaron las sentencias T-002 de 2023, T-220 de 2021, T-393 de 2018 y T-519 de 2017, entre otras.

[101] Expediente digital T-10.600.746, archivo “01DEMANDA.pdf, pág. 2.

[102] Ibídem.

[103] Esta información fue aportada por la Personería en respuesta al auto de pruebas emitido en el trámite de revisión, págs. 4-5.

[104] Informe de Visita a la Casa Indígena de 24 de enero de 2025 en respuesta al auto de pruebas y requerimientos.

[105] Expediente digital T-10.600.746, archivo “01DEMANDA.pdf, pág. 61.

[106] Ibídem, pág. 27.

[107] Este informe fue remitido a la Corte Constitucional en respuesta al requerimiento emitido en sede de revisión.

[108] El alcance del derecho a la vivienda, de acuerdo con esta Corporación, se fijó en concordancia con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Sentencia SU-016 de 2021.

[109] Sentencia T-303 de 2024. En esta decisión, la Corte Constitucional concluyó que la Secretaría de Educación Departamental de Santander y la Alcaldía de Barichara vulneraron los derechos a la salud y a la educación del menor Gerónimo Nzue Sanguino Triana y de los alumnos de las tres sedes urbanas del Instituto Aquileo Parra. La Sala sostuvo que la planta física de dichas sedes presentaba falencias que obstaculizaban el proceso educativo de los estudiantes y causaban afectaciones a su salud. Una de estas falencias consistía en que los techos eran de asbesto.

- [110] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 16.
- [111] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 52.
- [112] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 7.
- [113] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 56.
- [114] Expediente digital T-10.600.746, archivo "01DEMANDA.pdf, pág. 61 y 62.
- [115] Artículo 2.2.8.2.3.1 del Decreto 1084 de 2015.
- [116] Ley 1448 de 2011, artículo 64.
- [117] Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015, artículo 2.2.6.5.4.8.
- [118] *Ibíd.*
- [119] *Ibíd.*
- [120] Respuesta del Ministerio de Vivienda al auto de pruebas emitido en el marco del trámite de revisión.
- [121] Expediente digital T-10.600.746, archivo "16SOLICITUDIMPUGNACION.pdf", pág. 3.
- [122] Allí solo invoca la protección del derecho, pero no se presentan pruebas ni evidencia sobre este asunto en particular.
- [123] La Corte Constitucional ha adoptado remedios similares en las sentencias T-233 de 2022 y T-267 de 2022.
- [124] Orden sexta del auto 266 de 2017.
- [125] Orden segunda del auto 173 de 2012.
- [126] Orden tercera del auto 373 de 2016.
- [127] Orden décimo sexta del auto 373 de 2016.

[128] Orden décimo séptima del auto 373 de 2016.

[129] Orden vigésimo sexta del auto 373 de 2016.

[130] Orden tercera del auto 765 de 2018.

[131] El auto establece en cada una de sus órdenes la necesidad de coordinación. De esta forma responde al bloqueo de manera transversal.