

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración ante barreras administrativas que impiden el acceso efectivo a la vivienda y la demora de las entidades competentes para adjudicar soluciones de vivienda

(Las entidades accionadas) vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna en el marco de la ayuda humanitaria del (accionante) y su grupo familiar, al [i] condicionar el acceso y goce del alojamiento temporal al uso del celular. Ello, en la medida que dicha restricción se tradujo en una barrera ilegal que impidió el goce efectivo de los derechos fundamentales del accionante... [ii] las respuestas que recibió el accionante por parte de estas entidades son de contenido abstracto, en la medida que informan sobre las generalidades del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, sin explicarle de forma clara el procedimiento que debe adelantar ante las autoridades correspondientes para acceder de forma efectiva a estos subsidios ni el estado de su solicitud de acceso a un subsidio de vivienda.

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Vulneración por UARIV por no responder solicitud, de manera oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado

(...) la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reparación administrativa, toda vez que no ha informado al accionante de forma clara y precisa las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determinará si se priorizará el pago de la indemnización administrativa, previamente reconocida y, por tanto, tampoco le ha indicado una fecha razonable y/o aproximada en la que se hará el desembolso de la referida medida.

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mecanismo judicial idóneo

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN TUTELA-Esposo en representación de esposa

(...) el señor Rafael no está legitimado para solicitar el amparo del derecho a la salud de su esposa, toda vez que (i) el accionante no es el titular del derecho fundamental reclamado y; (ii) no se encuentran acreditados los requisitos para que el peticionario agencie los derechos de la señora Victoria.

AYUDA HUMANITARIA-Naturaleza, características y modalidades

AYUDA HUMANITARIA-Componentes y prestaciones en servicios básicos que garantizan el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas de las víctimas de desplazamiento forzado

(i) alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina; (ii) alimentación; (iii) servicios médicos y acceso a salud incluyendo servicios específicos para la salud sexual y reproductiva; (iv) vestuario; (v) manejo de abastecimientos, entendidos como la acción efectiva del Gobierno, en los ámbitos nacional y local, para proveer los componentes anteriores, tomando en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional; y (vi) transporte de emergencia, entendido como el necesario en la etapa de atención inmediata que está a cargo de las alcaldías municipales.

CLASES DE AYUDA HUMANITARIA-Inmediata, emergencia y transición/AYUDA HUMANITARIA-Carácter temporal

AYUDA HUMANITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN CABEZA DE LAS PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Reiteración de jurisprudencia

(...) la ayuda humanitaria es un derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado, que se creó con el fin de socorrer, asistir y proteger a esta población hasta tanto no superen la situación de vulnerabilidad originada por el hecho victimizante de desplazamiento.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones específicas del Estado para su garantía

ATENCION HUMANITARIA DE DESPLAZADOS-Alojamiento transitorio como uno de sus componentes/ALBERGUE TEMPORAL DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance de la medida

provisional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

(i) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es un derecho fundamental susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela; (ii) el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la vivienda digna de las personas víctimas de desplazamiento forzado y, en este sentido, entre otras obligaciones, brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente y, proporcionar a esta población la asesoría pertinente sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y; (iii) el derecho a la vivienda digna pretende garantizar un espacio donde las personas puedan residir y desarrollar un proyecto de vida dignamente, lo que implica entre otras características, de un lugar adecuada, habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia.

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Requisitos

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA-Definición

(...) la indemnización administrativa es una medida de Reparación Integral a favor de las víctimas de conflicto armado interno, que se encuentran inscritas en el Registro único de Víctimas -RUV- que pretende restablecer la dignidad de esta población a través de una compensación económica por el daño sufrido. El procedimiento para acceder a esta indemnización debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar y, en consecuencia, definir plazos razonables para otorgar esta compensación.

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA A PERSONA DESPLAZADA-Deber de asesoría y acompañamiento a los peticionarios, con el fin de acceder a soluciones efectivas de vivienda

POBLACION INDIGENA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Sujetos de especial protección constitucional/ESTADO COLOMBIANO-Deber de proteger a pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y víctimas del desplazamiento forzado

(...) el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del

desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere.

DERECHO A LA INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la UARIV pagar la indemnización administrativa que le fue reconocida al accionante

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas reconocer componente de alojamiento temporal a los accionantes hasta tanto reciban la vivienda para la cual se postularon

DERECHO DE PERSONA DESPLAZADA A RECIBIR INFORMACION-Orden a Fonvivienda y al DPS informar de manera, clara y concreta, la actual situación del actor frente a la adjudicación del subsidio de vivienda en especie

Referencia: Expediente T-8.074.009

Acción de tutela instaurada por Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca.

Magistrado Ponente:

alberto rojas ríos

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

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, proferido el 14 de septiembre de 2020 por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, que

confirmó la decisión de conceder el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital, emitida el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, en primera instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca.

## 1. Hechos

1. El señor Rafael manifestó que pertenece al “resguardo indígena cabildo Nada Kiwe del Norte del Cauca” y que es víctima de desplazamiento forzado, hecho por el cual ha sido protegido en cuatro (4) oportunidades por la Unidad Nacional de Protección.

1. El accionante indicó que, el 3 de julio de 2020, su esposa rindió declaración ante la Personería de Cali por los hechos de desplazamiento forzado agravado, amenazas y posible reclutamiento de su hija menor de edad.

1. El accionante relató que él y su familia tuvieron que abandonar el lugar donde residían, porque publicaron una foto en las redes sociales en la que afirmaban (con nombres propios) que ellos habían denunciado a grupos al margen de la ley y que eran “supuestos protegidos y supuestos Desplazados”<sup>1</sup>. Aseveró que, con ocasión de esta publicación, los comandantes que denunció, en su momento, por el reclutamiento y violación de su esposa en el Norte del Cauca, lo amenazaron con llevarse a su hija menor de edad y hacerle daño a toda su familia.

1. Por lo anterior, la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali hospedó al accionante y a su esposa en un hotel de esa ciudad, lugar que no era apto para su estadía ya que había muchas personas que consumían alucinógenos, mantenían en peleas constantes y estaba en

remodelación. Arguyó que él y su esposa, en calidad de víctimas y protegidos, estuvieron encerrados y solo salían para asistir a las citas médicas de su esposa y para interponer la denuncia ante la fiscalía. Con la excepción de dos (2) oportunidades en las cuales salió para enviar unos documentos a la Unidad de Víctimas en Bogotá a través del Coordinador y sus funcionarios.

1. El actor expuso que el Coordinador les informó que serían trasladados a otro hogar de paso, lugar donde no tenían derecho a usar su propio celular, única herramienta de comunicación con su mamá de 81 años<sup>2</sup>, con su hija que padece de asma y, a través de la cual reciben toda la información sobre su proceso en la fiscalía y en la UNP, entidad que le ha señalado que “la información que le dan es intransferible y reservada.”.

1. El accionante indicó que ellos “nunca le han faltado el respeto al Coordinador ni a sus funcionarios [sin embargo] el Coordinador se enojó y de forma alterada, prepotente e irónica les dijo que habían sido muy condescendientes con ellos”. En este contexto, el actor expuso que el Coordinador junto con la directora de la Unidad de Víctimas de Cali, le informaron a él y a su esposa que debían “escoger entre tener una línea de comunicación o el hogar”. Ante esta situación, el señor Rafael y su esposa, la señora Victoria, eligieron tener comunicación telefónica, razón por la cual, fueron desalojados del hogar de paso, perdiendo de esta manera todos los beneficios como víctimas del conflicto armado interno, según afirmó el accionante.

1. Finalmente, el accionante señaló que, a pesar de presentar diversas peticiones a la Alcaldía de Santiago de Cali, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Unidad de Víctimas y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “no ha recibido una respuesta clara ni una solución a su problema”.

1. Pretensión

1. Con fundamento en la situación fáctica expuesta, el 21 de julio de 2020, el señor Rafael instauró acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca, en la que solicitó:

i. Se ordene a la Alcaldía de Santiago de Cali o a quien corresponda, garantizar su derecho a vivir en un lugar digno, junto con su familia, sin que se le vulnere su derecho a la comunicación.

i. Se ordene a la Unidad de Víctimas que realice “el pago vía administrativo (sic) el cual fue aprobado y se encuentra en ruta general (es decir que no haya demora)”.

i. Seguir con la ruta de atención por psicología y psiquiatría, sin que haya demoras en la atención, para su esposa, ya que sufre de depresión y es hipertensa.

#### 1. Trámite de la acción de tutela

1. El 21 de julio de 2020, el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, Valle del Cauca, admitió la acción de tutela y dispuso vincular a la Unidad Nacional de Protección, a la Personería Municipal de Santiago de Cali y al Departamento para la Prosperidad Social. Así mismo, requirió y ordenó notificar, por el medio más expedito, a los accionados y vinculados, para que respondieran a cada uno de los puntos de la acción de tutela incoada, precisando las razones que indiquen y justifiquen la actuación cuestionada, para lo cual, debían anexar los documentos o diligencias que hayan realizado y demás pruebas que sirvan de fundamento para dilucidar la cuestión planteada.

1. En el escrito de contestación de la acción de tutela, la Personería Distrital de Santiago de Cali informó que consultado el Sistema de Información Vivanto, a través de la personería delegada del subproceso de atención a víctimas, se encontró que el señor Rafael se encuentra incluido dentro del programa de víctimas con varias declaraciones<sup>3</sup>. A saber:

- \* En el año 2011 por hechos ocurridos en Santander de Quilichao, Cauca.
- \* En el año 2007 por desplazamiento forzado con hechos ocurridos en Miranda, Cauca.
- \* En el año 2019 por amenazas y desplazamiento forzado por hechos ocurridos en Santander de Quilichao, Cauca.
- \* En el año 2020 por desplazamiento forzado y amenazas, la cual se encuentra en valoración.

Luego de transcribir apartes de la Sentencia T-211 de 2015 sobre el derecho al retorno y a la reubicación de la población desplazada y, de la Sentencia T-585 de 2006 que establece el carácter fundamental del derecho a la vivienda de la población desplazada, concluyó que al señor Rafael y a su familia se les deben garantizar sus derechos fundamentales, por tanto, “esta personería procederá de manera inmediata a dar cumplimiento a lo que ordene su señoría, con respecto a la gestión que desde este ente de control deba adelantar dentro de las competencias establecidas por la ley”.

1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, pues las peticiones radicadas por el accionante han sido contestadas de forma oportuna y de fondo<sup>4</sup>. Además, informó que consultado el Sistema de Información Histórica de Cédula del Ministerio se constató que el actor no se encuentra postulado en convocatorias para subsidio de vivienda familiar en este Ministerio, a pesar de que en las respuestas emitidas se le explicó, de forma clara, como hacerlo.



Por otra parte, pidió ser desvinculado del presente trámite de tutela, pues la competencia sobre la asignación de los subsidios de vivienda es del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–(artículo 3 del Decreto 555 de 2003).

1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL– solicitó ser desvinculado por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues, en virtud de los artículos 166 y 170 de la Ley 1448 del 10 de junio de 2011 y del Decreto 4802 del 20 de diciembre de 2011, corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas decidir sobre la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas –RUV–, reconocer y otorgar la asistencia humanitaria de emergencia e indemnización administrativa.

Indicó que, consultado el Sistema de Gestión Documental DELTA, se encontró que el 10 de abril de 2018 se contestó de forma oportuna, de fondo y con claridad la petición presentada por el señor Rafael, al correo electrónico aportado por este5, en la que se le informó “las generalidades del programa de SFVE y se da a conocer la situación del peticionario frente al mismo, ofreciendo respuesta puntual sobre sus inquietudes de acuerdo con las competencias de PROSPERIDAD SOCIAL.”6

\* El señor Rafael se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas –RUV–, como víctima directa, por los hechos victimizante de desplazamiento forzado bajo los marcos normativos de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 387 de 1997.

\* Mediante Resolución N° 04102019-558968 del 28 de abril de 2020 y Resolución N° 04102019-666798 del 20 de mayo de 2020, se reconoce la indemnización administrativa, por el hecho victimizante de Desplazamiento forzado al señor Rafael y a su grupo familiar, esto es, a la señora Victoria, en calidad de compañera permanente y a su hija. En dichos actos administrativos se dispuso “aplicar el método de priorización, con el fin de determinar el

orden de asignación de turno para el desembolso de la medida de indemnización (...)”, pues los destinatarios de esta medida no acreditaron ninguna situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, conforme lo establece el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019.

Finalmente, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas explicó el procedimiento para acceder a la indemnización administrativa, conforme lo establece la Resolución No. 1049 de 2019.

1. La Unidad Nacional de Protección –UNP– solicitó ser desvinculada de la presente acción constitucional, toda vez que las pretensiones elevadas por el accionante no son competencia del Programa de Protección que lidera esta entidad, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1066 de 2015. No obstante, informó que en ejercicio de sus funciones evaluó en dos (2) ocasiones el nivel de riesgo del señor Rafael. El primero, en el año 2018, el cual arrojó un riesgo extraordinario con una matriz de 51,11%<sup>8</sup>. El segundo, el año 2019, en cumplimiento del párrafo 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015<sup>9</sup>, el cual, determinó un riesgo ordinario, con matriz disminuida de 43,33%<sup>10</sup>.

Respecto a los presuntos hechos sobrevinientes (posteriores al estudio de nivel de riesgo antes referido), es decir los ocurridos en el año 2020, indicó que al accionante se le activó la orden de trabajo No. 388234, mediante la cual se está surtiendo nuevamente la evaluación del nivel de riesgo del señor Rafael, conforme a la ruta ordinaria de protección estipulada en el Decreto 1066 de 2015. Precisó, que en este proceso se están evaluando cada uno de los hechos que manifiesta el accionante en la presente acción y los que ha manifestado como sobrevinientes ante esta Unidad.

1. La Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Gobernación del Valle del Cauca guardaron silencio. No presentaron escrito en el trámite de la acción de tutela.

## 1. Pruebas

En el expediente de la acción de tutela se encuentra copia de los siguientes documentos:

\* Caratula de la noticia criminal, donde se evidencia que, el día 13 de julio de 2020, el señor Rafael presentó denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado ocurrido el 13 de marzo de 2017.

\* Certificado expedido por el Gobernador Suplente del Cabildo Indígena de Miranda Cauca, en el que consta que el señor Rafael pertenece “al censo poblacional Indígena del RESGUARDO LA CILIA o LA CALERA”.

\* Acta de entrega de recomendaciones de autoprotección emitida por la Unidad Nacional de Protección a favor del señor Rafael, el día 9 de julio de 2020.

\* Certificado médico del 8 de julio de 2020 donde consta que la señora Victoria fue “diagnosticada con hipertensión Arterial como consecuencia de un evento de preclansia severa.”.

\* Resolución No. 1534 del 23 de febrero de 2018, por medio de la cual la Unidad Nacional de Protección –UNP– adoptó las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM–, a favor del señor Rafael.

\* Resolución N° 4908 del 15 de julio de 2019, por medio de la cual la Unidad Nacional de Protección –UNP– adoptó las recomendaciones emitidas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas –CERREM–, a favor del señor Rafael.

\* Comunicación N° 202072011189841 del 24 de mayo de 2020 emitida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, por medio de la cual se le informa al señor Rafael que mediante Resolución N°. 04102019-558968 del 28 de abril de 2020 y Resolución N°. 04102019- 666798 del 20 de mayo de 2020, se le otorgó la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante desplazamiento forzado. Además, le explican el proceso relacionado con el Método Técnico de Priorización que permite el desembolso de la referida indemnización.

\* Resolución N° 04102019-666798 del 20 de mayo de 2020, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– reconoce el derecho a la medida de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado al señor Rafael y a su grupo familiar, conformado por su hija, y Victoria, como compañera permanente.

\* Comunicación N° 202045017849101 del 5 de agosto de 2020, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, emite respuesta al señor Rafael sobre la solicitud de entrega de la atención humanitaria por el desplazamiento forzado y la indemnización administrativa.

\* Resolución N° 0600120192238516 de 2019, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– reconoció y ordenó el pago de la Atención Humanitaria de Emergencia al señor Rafael, en nombre del hogar.

## 1. Decisiones de Instancia

### 1. Primera instancia

El 3 de agosto de 2020, el Juzgado 19 Civil del Circuito de Cali, Valle del Cauca, concedió el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana y mínimo vital, al señor Rafael vulnerados por la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En este orden, dispuso lo siguiente:

\* Ordenar a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali brindar “la ayuda humanitaria inmediata al señor Rafael, otorgándole a él y a su núcleo familiar, albergue temporal y asistencia alimentaria”.

\* Ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adelantar: (i) “el estudio y seguimiento de las condiciones de subsistencia del accionante y su núcleo familiar para establecer el cambio de ayuda humanitaria inmediata a la ayuda humanitaria de emergencia” y, (ii) “el estudio de priorización del señor Rafael y su núcleo familiar y fije un término razonable y perentorio para entregar de manera material de la indemnización administrativa reconocida al accionante.”.

El A quo indicó que conforme la Sentencia T-142 de 2017 existen varias clases de ayuda humanitaria, entre las cuales, dadas las circunstancias en las que se encuentra el accionante y su familia, se destacan la ayuda humanitaria inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia que no pueden estar “sujetas a un plazo fijo inexorable, pues aunque es conveniente tener una referencia temporal, la ayuda debe ser flexible y estar condicionada a que se supere la situación de vulnerabilidad” es decir “no existe un plazo máximo para el otorgamiento de la ayuda humanitaria, y la misma puede prorrogarse y extenderse en el tiempo (...)”.

Consideró que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– se ha limitado a contestar las peticiones elevadas por el accionante de manera formal pues: (i) como se advierte en la contestación emitida en el mes de mayo de 2020, se limita a indicar que 38 días antes le había sido entregada la ayuda humanitaria, pero aun poniéndole de presente la situación de indigencia en la que se encuentra actualmente el señor Rafael y su familia, nada dice ni prueba sobre haber asumido la

obligación de evaluar e identificar las carencias de subsistencia mínima del hogar del aquí accionante y; (ii) no acreditó haber adelantado el método técnico de priorización con el fin de determinar el orden de asignación de turno para el desembolso de la medida de indemnización administrativa como dicha entidad le señaló al accionante que lo haría en la parte resolutive de la Resolución No. 04102019-558968 – del 28 de abril de 2020-.

## 1. Impugnación

1. La Alcaldía Distrital de Santiago de Cali impugnó el fallo proferido el 3 de agosto de 2020 y, en consecuencia, solicitó ser desvinculado del trámite tutelar por carecer de competencia para atender las pretensiones del accionante. Para sustentar el recurso, expuso que: (i) al accionante y a su familia se le brindó la ayuda humanitaria inmediata, en la modalidad hogar de paso, lugar donde se les suministró los implementos de bioseguridad necesarios para cuidar su salud<sup>11</sup>, cumpliendo a cabalidad con la Ley 1448 de 2011; (ii) la entrega de la indemnización administrativa es un asunto que escapa de su competencia, pues la misma se encuentra en cabeza de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- artículo 7 del Decreto 4802 de 2022, (iii) si bien uno de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia es el alojamiento, una vez se mitigue esta etapa de emergencia, los hogares deben acceder a los programas orientados a la estabilización socioeconómica, que para el caso particular, es la política de vivienda (solución habitacional definitiva), correspondiendo, en este sentido, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -Fondo Nacional de Vivienda- y Prosperidad Social atender esta solicitud; (iv) el señor Rafael se encuentra afiliado al régimen subsidiado en salud, correspondiendo a la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI prestar los servicios de salud requeridos.

Así mismo, señaló lo siguiente “antes de remitirlos al hogar de paso por prevención y protección conforme al protocolo establecido siendo guardianes de vida de ellos y las personas que se encuentran en el hogar de paso, cumpliendo los 14 días de aislamiento preventivo, antes de entrar al hogar de paso por la Emergencia Sanitaria (sic) del Covid-19, pero el accionante se molestó mucho que no lo llevaran directamente al hogar de paso y no le permitieran estar hablando por el celular por la condición de protección y decidieron

voluntariamente retirarse del hotel y no quiso firmar ningún documento”.

1. la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- también impugnó el fallo proferido el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado 19 Civil del Circuito de Cali, Valle del Cauca y, en consecuencia, solicitó revocar esta decisión. Argumentó que la decisión recurrida es violatoria del derecho al debido proceso determinado por la Unidad de Víctimas para el otorgamiento de la indemnización administrativa, toda vez que ordenó “fijar un término razonable y perentorio para entregar de manera material de la indemnización administrativa reconocida al accionante...”, superponiendo, de esta manera, los derechos del accionante sobre el de personas que exhiben mejor derecho, desconociendo pruebas aportadas dentro del expediente, que demuestran que lo ordenado es violatorio del debido proceso administrativo. En este orden, explicó el proceso de acceso a la medida de indemnización por vía administrativa por desplazamiento forzado, conforme lo establece la Resolución No. 1049 de 2019 “por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización (...)”

Así mismo, reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación y, en consecuencia, sostuvo que no le ha vulnerado ningún derecho al accionante. Indicó que luego de realizar el estudio de medición de carencias al grupo familiar del actor, se dispuso, mediante Resolución No. 0600120192238516 de 2019 notificada personalmente el día 20 de agosto de 2019, la entrega de la atención humanitaria y, en orden, le hicieron tres giros para el periodo correspondiente a un año, los cuales fueron cobrados en las siguientes fechas: el primero, el 23/07/2019, el segundo, el 12/11/2019 y, el tercer y último giro, el 15/04/2020.

## 1. Segunda instancia

El 14 de septiembre de 2020, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Decisión Civil confirmó el fallo proferido por el A-quo, por considerar que la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- vulneraron los derechos fundamentales invocados por Rafael.

Señaló que si bien la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, mediante las Resoluciones No. 04102019-558968 del 28 de abril de 2020 y 04102019- 666798 – del 20 de mayo de 2020, reconoció al accionante y su núcleo familiar la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, se encontró que el pago estará sujeto al resultado del “Método Técnico de Priorización”, sin establecer para ello una posible fecha, actuación que en nada mitiga la actual situación de vulnerabilidad en que se encuentra el actor, quien no tiene donde vivir, ni como proveerse de alimentos ni de las necesidades básicas inherentes a la vida en condiciones dignas.

Sobre la situación de vulnerabilidad del accionante consideró que a pesar de que el 15 de abril de 2020 el actor hizo efectivo el cobro de la última cuota de la ayuda humanitaria, reconocida por esta entidad en el mes de agosto de 2019 y de la cual se desconoce el monto, se tiene, “que este no es un beneficio periódico que se pueda equiparar con una fuente de ingresos con la cual pueda satisfacer su mínimo vital, ni menos contrarrestar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra.”.

Finalmente, tuvo por ciertos los hechos que involucran a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, relacionados con la atención de ayuda de inmediata a la población desplazada, como también de realizar el estudio de seguimiento de las condiciones de subsistencia del accionante y su núcleo familiar para establecer la viabilidad de otorgarle al mismo ayuda humanitaria de emergencia. Ello, porque este ente territorial no hizo ningún pronunciamiento en el trámite de la presente acción de tutela, pese haber sido debidamente notificada.

## 1. Actuaciones en sede de Revisión

1. Mediante auto del 15 de marzo de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres<sup>12</sup> escogió el expediente de tutela No. T-8.074.009 y lo asignó, previo sorteo al Magistrado Alberto Rojas Ríos, para que se pronunciará sobre la acción de tutela de la referencia, de



conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Como criterio de selección se indicó “la urgencia de proteger un derecho fundamental” (criterio Subjetivo).

1. Por auto del 11 de mayo de 2021, el Magistrado Sustanciador, Alberto Rojas Ríos, vinculó a: (i) la señora Victoria, esposa del accionante, (ii) la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI13; (iii) la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca y; (iv) a la Secretaría Municipal de Salud de Santiago de Cali, Valle del Cauca y; (v) al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

En dicha providencia, también dispuso el decreto de una serie de pruebas con el fin de conocer: (i) el estado de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la señora Victoria, así como la asistencia médica suministrada para satisfacer sus necesidades en salud; (ii) los programas departamentales o municipales que existen para satisfacer el derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado; (iii) ¿si a la fecha del desalojo del hogar de paso, el accionante contaba con medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección -UNP- y, en qué consistían estas? (iv) ¿si, en la actualidad, el señor Rafael cuenta con alguna medida de protección? y; (v) las actuaciones adelantadas en cumplimiento de los fallos de tutela emitidos por los jueces de primera y segunda instancia dentro del presente trámite tutelar.

Por otra parte, ordenó adoptar las medidas que conduzcan a garantizar la estricta reserva de la identidad de las personas involucradas en el asunto de la referencia. Para ello, aclaró que: (i) la secretaría debía sustituir, en el sistema de control de términos del proceso, el nombre del peticionario y su esposa; (ii) la reserva aplica para la totalidad de las actuaciones que se surtan al interior de la presente acción de tutela y; (iii) el accionante será identificado como Rafael y su esposa como Victoria.

Lo anterior, al advertir que el estudio del caso comprende la situación de una mujer de la que se afirma fue víctima de violencia sexual, situación que hace necesaria la medida de protección a su vida, intimidad, integridad y seguridad personal.

1. El 14 de mayo de 2021, en respuesta al Oficio OPTB-900/2114, el señor Rafael informó que: (i) ha sido difícil que las entidades encargadas de prestar el servicio de salud a su esposa se pongan de acuerdo; (ii) les tocó irse para el Departamento del Cauca<sup>15</sup> porque “nunca se concluyó el acompañamiento sicosocial por parte de la alcaldía de Cali – y gobernación – y me dejaron solo – y estaba en condiciones infrahumanas” y para luchar por el subsidio de vivienda otorgado a su esposa<sup>16</sup>; y, (iii) en la actualidad, siguen viviendo “en condiciones infrahumanas -mojándonos-”. Con fundamento en lo expuesto, el accionante realizó una serie de solicitudes a favor de su esposa<sup>17</sup>.

Así mismo, allegó seis (6) documentos relacionados con el trámite de desacato adelantado por la señora Victoria por el presunto incumplimiento del fallo de tutela proferido el 19 de febrero de 2021, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Santander de Quilichao, Cauca, modificado, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Popayán el 12 de abril de 2021, dentro de la acción de tutela presentada por la señora Victoria, en nombre propio y en representación de sus hijas menores de edad en contra del Ministerio de Vivienda y otros. Además, allegó un video del lugar donde actualmente residen.

1. En respuesta al oficio N. OPTB-906/2118, el 14 de mayo de 2021, el señor Rafael informó que fue desalojado del hogar de paso el 16 de julio de 2020, según recuerda, fecha para la cual, la Unidad Nacional de Protección se encontraba haciendo un estudio de análisis de riesgo, por lo tanto, debía estar en constante comunicación con dicha entidad.

Señaló que el motivo por el cual interpuso la presente acción de tutela era “para que (sic) me pagara mi acto administrativo de indemnización (sic) ya aprobado y se me atendiera a mi esposa en (sic) todo lo de salud vivir en condiciones dignas el amparo a la comunicación (sic)”. Además, indicó que: (i) presentó incidente de desacato por el incumplimiento de los fallos proferidos por los jueces de instancia, dentro de la presente acción de tutela; (ii) la alcaldía le otorgó un auxilio de arrendamiento por dos (2) meses y dos (2) mercados, pero luego se desentendieron por completo de ellos; (iii) a su esposa no le volvieron a prestar los servicios médicos requeridos; (iv) por su situación, se vieron obligados a volver a Santander de Quilichao; (v) la Unidad de Víctimas le programó y otorgó tres (3) ayudas humanitarias; (vi) solicitó el estudio de su caso, con el fin de que prioricen el pago de la indemnización

administrativa, sin embargo esta no ha sido posible porque siempre le ponen trabas; (vii) en la actualidad, viven a la intemperie<sup>19</sup> y, (viii) a su esposa le reconocieron su indemnización como víctima directa por el hecho victimizante de abuso sexual, sin embargo, le dicen “no tiene prioridad”.

Junto con la respuesta, allegó un video del lugar donde parece que actualmente habitan.

1. El 19 de mayo de 2021, el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– allegó a la Corte Constitucional un escrito en el que: (i) señaló las competencias de esta entidad, previstas en el artículo del Decreto Ley 55 de 2003, (ii) expuso los Programas de Vivienda ofertados por el Gobierno Nacional, a través de esta entidad; (iii) informó que consultado el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pudo establecer que el hogar no se ha postulado en ninguna convocatoria dirigida a la población desplazada; y, (iv) relató que el hogar fue habilitado por Prosperidad Social para postularse en el proyecto “Urbanización Bicentenario”, en el municipio de Miranda, Cauca, en el marco de la fase I del Programa de Vivienda Gratuita, el cual se encuentra cerrado por haber sido asignadas las viviendas que lo conforman; sin embargo, el accionante no se postuló al mismo.

1. El 19 de mayo de 2021, la Unidad Nacional de Protección –UNP– informó que “actualmente el Señor Rafael, no cuenta con medidas de protección, debido al resultado del último estudio de nivel de riesgo realizado en su favor, ponderado este como ORDINARIO”. En cuanto a la orden de trabajo del 23 de junio de 2020, por medio de la cual se estaba evaluando el nivel de riesgo del señor Rafael, indicó que se encuentra Inactiva definitivamente por inexistencia de nexo causal de conformidad con el numeral 2 del artículo 2.4.1.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

1. El 26 de mayo de 2021, en respuesta al Oficio N° OPTB-905 de 2021, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL–expuso, entre otros

factores, la competencia y los procedimientos que esta entidad ejecuta dentro del programa Programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE–. Así mismo, informó que: (i) el hogar del señor Rafael fue identificado como potencial beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE, para el proyecto urbanización bicentenario, en el municipio de Miranda, Cauca, pero el accionante no se postuló; (ii) el accionante no cumplió con las condiciones establecidas en la normatividad para estar incluido en los listados de potenciales beneficiarios del Subsidio de Vivienda en Especie ofertado en la ciudad de Cali, Valle del Cauca.

1. La Secretaría Municipal de Salud del Valle del Cauca<sup>20</sup> informó que a través de comunicación telefónica con el señor Rafael se logró constatar, entre otros aspectos, que: (i) el accionante y su esposa, en la actualidad, se encuentran ubicados en Santander de Quilichao, (ii) en la ciudad de Cali no les brindaron la ayuda requerida, (iii) el actor manifestó estar enfermo (fiebre y tos)<sup>21</sup>, pero que no lo han podido atender por paro nacional porque solo lo atienden en la ciudad Cali y, (iv) la señora Victoria, recibe atención en el Cauca y por lo tanto no tiene problema con la atención médica. Bajo este contexto, solicitó ser desvinculada, pues la prestación del servicio de salud del accionante y su esposa es de competencia de las EPS a las cuales se encuentran afiliados y, mientras no residan en la ciudad Cali no se les pueden brindar asesoría ni acompañamiento.

1. La Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca<sup>22</sup> solicitó ser desvinculada de la presente acción de tutela, pues el objeto principal de la misma es de competencia de la Unidad Especial Para Las Víctimas y de Alcaldía Distrital de Santiago Cali.

1. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>23</sup>, la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI no atendieron el requerimiento realizado por esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

## 1. Competencia

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

### 1. Planteamiento del caso, formulación del problema jurídico y metodología de la decisión

El señor Rafael, actuando en nombre propio y en el de su familia, interpuso la presente acción de tutela en la que solicitó que se ordenara a las entidades correspondientes: (i) garantizar su derecho a vivir en un lugar digno, junto con su familia, sin que se le vulnere su derecho a la comunicación; (ii) el pago de la indemnización administrativa y; (iii) seguir con la ruta de atención por psicología y psiquiatría, sin que haya demoras en la atención, para su esposa.

El accionante expuso que él y su familia son víctimas de desplazamiento forzado, hecho por el cual fueron alojados en un hotel de paso en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, por la Alcaldía Municipal de esa ciudad. Sin embargo, al ser trasladados a otro “hogar de paso” les informaron que no podían hacer uso del celular y, por tanto, debían “escoger entre tener una línea de comunicación o el hogar”.

Debido a que el celular es la única herramienta de comunicación con la que cuentan para tener contacto con su mamá de 81 años, su hija que padece de asma y, a través de la cual reciben toda la información sobre su proceso en la fiscalía y en la UNP, eligieron tener comunicación telefónica, razón por la cual, fueron desalojados del hogar de paso, perdiendo “todos los beneficios como víctimas del conflicto armado interno”<sup>24</sup>.

En el marco del trámite de la presente acción de tutela los jueces de primera y segunda instancia concedieron el amparo invocado y, en consecuencia, ordenaron: (i) a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali el suministro de “un albergue temporal y asistencia alimentaria” y; (ii) a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas “adelantar el estudio y seguimiento de las condiciones de subsistencia del

accionante y su núcleo familiar para establecer el cambio de ayuda humanitaria inmediata a la ayuda humanitaria de emergencia”<sup>25</sup> y fijar un término razonable y perentorio para la entrega de la indemnización administrativa.

De acuerdo con la situación fáctica expuesta, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional realizará, en primer lugar, un estudio de procedencia formal de la acción de tutela instaurada por el señor Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca.

## 1. Estudio de procedencia formal del amparo

El artículo 86 Superior (reglamentado por el Decreto 2591 de 1991) establece que la acción de tutela tiene como propósito garantizar la protección de los derechos fundamentales cuando estos son vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad y, excepcionalmente, de un particular. No obstante, esta acción solo puede ser ejercida cuando se cumplan los siguientes criterios de procedibilidad: (i) legitimación en la causa por activa y legitimación en la causa por pasiva; (ii) inmediatez; y (iii) subsidiariedad.

1. El presupuesto de la legitimación en la causa por activa supone que la acción de tutela debe ser formulada por la persona titular de los derechos fundamentales que están siendo vulnerados o amenazados o, por un tercero que actúe a nombre de este, el cual debe tener una de las siguientes calidades: (a) representante del titular de los derechos<sup>26</sup>, (b) agente oficioso, o (c) defensor del pueblo o personero municipal.

En el caso sub examine, la Sala Novena de Revisión observa que a través de la presente acción de tutela el señor Rafael pretende el amparo de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las entidades accionadas. En este sentido, al ser la persona afectada en sus garantías constitucionales la que invoca de forma directa su protección se entiende acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa.

Por otra parte, la Sala encuentra que el señor Rafael no está legitimado para solicitar el

amparo del derecho a la salud de la señora Victoria 27, toda vez que (i) el accionante no es el titular del derecho fundamental reclamado y; (ii) no se encuentran acreditados los requisitos para que el peticionario agencie los derechos de la señora Victoria, pues en el escrito de tutela el accionante no manifestó actuar en dicha calidad, ni se advierte siquiera, sumariamente, que la señora Victoria se encuentra imposibilitada para acudir directamente al amparo constitucional.<sup>28</sup>

Ahora bien, en atención al principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen esta clase de procesos, en sede de revisión, se dispuso<sup>29</sup>, la vinculación de la señora Victoria al trámite de la presente acción de tutela, para que se pronunciara acerca de los hechos y las pretensiones, específicamente en los que se aducen la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, sin embargo, la respuesta a este requerimiento fue suscrita por el señor Rafael sin que en la misma se expusieran las razones por las cuales, la señora Victoria no pudiera atender de forma personal el mismo.

Por esta razón, la Sala Novena de revisión solo proseguirá con el estudio de los requisitos formales de la acción de tutela, respecto de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Rafael y, en este sentido, en caso de superar el mismo, la Sala solo abordará el estudio de fondo, respecto de las garantías del accionante.

1. En cuanto al presupuesto de legitimación en la causa por pasiva,<sup>30</sup> encuentra satisfecho el mismo respecto de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali<sup>31</sup>, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas<sup>32</sup>, la Gobernación del Valle del Cauca, la Personería Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Nacional de Protección<sup>33</sup>, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>34</sup>, al Departamento para la Prosperidad Social<sup>35</sup> y el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–<sup>36</sup>.

En relación con la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca, la Secretaría Municipal de Salud de Santiago de Cali, Valle del Cauca y la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI la Sala Novena de Revisión ordenará su desvinculación del trámite de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. Ello, por cuanto no se asumirá el estudio relacionado con la prestación del servicio de salud de la esposa del accionante, hecho por el cual habían sido vinculadas al proceso.

1. En lo que respecta al requisito de inmediatez, la Sala advierte que entre el momento del desalojo<sup>37</sup>, las actuaciones adelantadas por el accionante para obtener el pago de la indemnización administrativa<sup>38</sup> y acceder al subsidio de vivienda<sup>39</sup> y la presentación de la acción de tutela (21 de julio de 2020), transcurrió en un término razonable. Por tanto, se encuentra satisfecho este presupuesto.

1. Por último, encontramos igualmente satisfecho el principio de subsidiariedad.<sup>40</sup> La Corte Constitucional<sup>41</sup> ha sostenido que tratándose de la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado la acción de tutela resulta ser el mecanismo judicial idóneo, efectivo y adecuado, toda vez que:

i. Los medios de defensa judiciales resultan insuficientes e ineficaces, dada las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población, en consecuencia, resultaría desproporcionado exigirles el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, pues equivaldría a imponer cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia<sup>42</sup>.

i. Prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos que se encuentran comprometidos, en atención a los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada. Por tanto, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios<sup>43</sup>.

1. De esta manera, la Sala Novena de Revisión concluye que, dadas las circunstancias del accionante y que se encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad de la acción de



tutela, se procederá a resolver la controversia planteada, relacionada con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado (vivienda digna, mínimo vital, reparación administrativa y debido proceso). En consecuencia, se entrará a resolver los siguientes problemas jurídicos.

¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, dignidad humana y debido proceso del señor Rafael al: (i) condicionar el acceso a un albergue temporal en el marco de la ayuda humanitaria al no uso del celular y, (ii) no otorgarle una solución de vivienda permanente en calidad de víctima de desplazamiento forzado?

¿La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – UARIV – vulneró el derecho a la reparación administrativa del señor Rafael al no hacer efectivo el pago de la indemnización administrativa, previamente reconocida por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, porque está sujeto al método de priorización, sin otorgarle una fecha probable de entrega ni tener en cuenta su estado de vulnerabilidad?

1. Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, se desarrollarán las siguientes consideraciones: (i) la ayuda humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado; (ii) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada; (iii) el derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado. Posteriormente, (iv) abordará el estudio del caso concreto.

1. Ayuda humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado.

La Ley 1448 de 2011 “[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (...)”, establece una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en favor de las víctimas del conflicto armado interno de que trata el artículo 3 de la citada ley, con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad<sup>44</sup>, la justicia<sup>45</sup> y la reparación con garantía de no repetición<sup>46</sup>.

En el marco de las medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas de que trata el artículo 3º de esa ley, “recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma”.

En lo que respecta a la atención humanitaria para la población víctima del desplazamiento forzado, el artículo 5 del Decreto 2569 de 2014 establece que la misma es una medida asistencial “dirigida a mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado” y, en este sentido, cubre seis (6) componentes esenciales; a saber: (i) alojamiento temporal, el cual incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina; (ii) alimentación; (iii) servicios médicos y acceso a salud incluyendo servicios específicos para la salud sexual y reproductiva; (iv) vestuario; (v) manejo de abastecimientos, entendidos como la acción efectiva del Gobierno, en los ámbitos nacional y local, para proveer los componentes anteriores, tomando en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional; y (vi) transporte de emergencia, entendido como el necesario en la etapa de atención inmediata que está a cargo de las alcaldías municipales. (Énfasis agregado)

Conforme lo establece el artículo 7º del citado decreto, la entrega de estos componentes a las víctimas del desplazamiento forzado se fundamenta en los siguientes criterios: (i) vulnerabilidad en la subsistencia mínima<sup>47</sup>, (ii) variabilidad de la atención humanitaria<sup>48</sup>, (iii) persona designada para recibir la atención humanitaria<sup>49</sup>, y (iv) Temporalidad<sup>50</sup>.

Teniendo en cuenta que la ayuda humanitaria varía dependiendo de las circunstancias particulares en las que se encuentre la víctima del desplazamiento forzado, el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011 establece que este beneficio tiene tres (3) etapas diferentes, a saber: (i) la atención inmediata; (ii) la atención de emergencia y; (iii) la atención de transición.

Atención inmediata<sup>51</sup>. Es la ayuda humanitaria que se entrega a las personas víctimas de

desplazamiento forzado que: (i) hayan declarado ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, conforme lo establece el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011; (ii) se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada; y (iii) requieran de albergue temporal y asistencia alimentaria. En esta etapa, es el ente territorial de nivel municipal, la autoridad competente de la entrega de esta ayuda, la cual, deberá ser suministrada desde el momento en que se presenta la declaración del hecho victimizante y hasta que tenga lugar la inclusión en el Registro Único de Víctimas –RUV–.

Conforme lo establece el artículo 108 del Decreto 4800 de 2011, el ente territorial debe implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso a estos componentes, según la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Para ello, deberá contemplar, como mínimo, los siguientes mecanismos: (i) “asistencia alimentaria: alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar” y; (ii) “alojamiento digno: auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos”.

Atención de emergencia<sup>52</sup>. Esta ayuda será entregada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las personas u hogares en situación de desplazamiento inscritas en el Registro Único de Víctimas –RUV– cuando: (i) el desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud; (ii) se identifiquen carencias graves en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los diez (10) años anteriores a la fecha de la solicitud y/o (iii) la situación sea de extrema urgencia y vulnerabilidad<sup>53</sup>, en estos casos, se establece que la ayuda será entregada “independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante, incluyendo, por tanto, a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido hace diez o más años a la fecha de la solicitud.”.

En esta etapa, la ayuda humanitaria brindará la siguiente asistencia: (i) alojamiento temporal, (ii) alimentación, (iii) artículos de aseo, (iv) manejo de abastecimientos; (v) utensilios de cocina y (vi) vestuario<sup>54</sup>. Además, se incluirá un porcentaje adicional para gastos básicos y necesidades urgentes en materia de educación (para niños, niñas y

adolescentes) y de salud, que se entregarán exclusivamente y por una única vez a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud. Los montos y cantidades de la ayuda entregada variarán dependiendo el nivel de vulnerabilidad que se determine, luego de la caracterización de la situación particular que afronta el hogar.

Respecto al componente de servicios médicos y atención en salud en la etapa de emergencia, el artículo 17 del Decreto 2569 de 2014 establece que “como parte integral de la subsistencia mínima, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas verificará y solicitará a las entidades competentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud que las personas que conforman el hogar sean afiliadas y tengan las condiciones de acceso efectivo a la prestación del servicio de salud”.

Atención de transición<sup>55</sup>. Esta ayuda humanitaria se otorga a las personas víctimas de desplazamiento forzado, inscritas en el Registro Único de Víctimas –RUV–, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que no cuenten con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. De acuerdo con el artículo 112 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 9 del Decreto 2569 de 2014, esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo, alojamiento temporal y programas de empleo<sup>56</sup>, los cuales serán suministrados por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en coordinación con los entes territoriales (artículo 65 de la Ley 1448 de 2011).

Conforme a lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la ayuda humanitaria “debe ser vista como un derecho fundamental en cabeza de las víctimas del desplazamiento [forzado]”<sup>57</sup>, que presenta las siguientes características (i) protege la subsistencia mínima de la población desplazada<sup>58</sup>; (ii) es considerada un derecho fundamental<sup>59</sup>; (iii) es temporal; (iv) es integral<sup>60</sup>; (v) tiene que reconocerse y entregarse de manera adecuada y oportuna, atendiendo la situación de emergencia y las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada<sup>61</sup>; y (vi) tiene que garantizarse sin perjuicio de las restricciones presupuestales<sup>62.63</sup>

Respecto al carácter temporal de la ayuda humanitaria, la Corte constitucional<sup>64</sup> ha precisado que su entrega se encuentra limitada por la superación de las condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, no existe un plazo máximo para el otorgamiento de la ayuda, por tanto, mientras subsista la situación de desplazamiento y vulnerabilidad, es obligación del Estado mantener y prorrogar la ayuda humanitaria de emergencia hasta tanto no se alcance la superación de la situación de urgencia y se consolide la estabilización socio-económica de esta población<sup>65</sup>.

Así pues, teniendo en cuenta que la ayuda humanitaria tiene como objetivo garantizar el derecho al mínimo vital de la población en condición de desplazamiento “mientras existan las causas que impiden a estas personas subsistir y de esta manera cubrir las necesidades básicas para vivir en condiciones dignas”<sup>66</sup>, el alto Tribunal constitucional ha señalado que la entrega de los componentes de la referida ayuda no pueden ser suspendidos hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales de la víctima del desplazamiento desaparezcan.<sup>67</sup> En este orden, le está vedado al Estado, a través de las autoridades encargadas “interrumpir de manera repentina el otorgamiento de las ayudas”<sup>68</sup>.

En síntesis, la ayuda humanitaria es un derecho fundamental de las víctimas de desplazamiento forzado, que se creó con el fin de socorrer, asistir y proteger a esta población hasta tanto no superen la situación de vulnerabilidad originada por el hecho victimizante de desplazamiento. Por tanto, corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, junto con los entes territoriales y demás entidades y/o autoridades involucradas, garantizar y otorgar, conforme las condiciones reales y particulares de cada caso, la ayuda humanitaria a estas personas.

#### 1. Derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado.

El artículo 51 de la Constitución Política establece que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” y que corresponde al Estado garantizar el goce efectivo del mismo, para lo cual “promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

A su vez, los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos imponen al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para satisfacer el derecho a la vivienda digna. Así, por ejemplo, el numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone 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”, para ello, “los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”. Además, el Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N° 4 sostiene que el derecho a la vivienda debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. En este sentido, dada su relevancia para el goce de otros derechos y su íntima relación con el principio de dignidad humana, la garantía a una vivienda adecuada debe tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar, y (vii) adecuación cultural.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la vivienda digna debe ser entendida como aquella garantía que satisface la necesidad de contar con un espacio, propio o ajeno, en el que las personas puedan vivir en condiciones mínimas de dignidad y seguridad<sup>69</sup>.

En lo que respecta al derecho a la vivienda de las personas víctimas de desplazamiento forzado, en Sentencia T-247 de 2018, la Corte Constitucional reiteró que, dentro de las obligaciones que tiene el Estado con esta población, algunas de ellas son de cumplimiento inmediato, como por ejemplo: “(i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas

desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”. (Énfasis agregado)

Revisadas las disposiciones que pretenden lograr el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento, se encuentra que el artículo 15 de la Ley 387 de 1997<sup>70</sup> establece que una vez se produzca el desplazamiento el Gobierno Nacional deberá iniciar las acciones inmediatas para garantizar la atención humanitaria de emergencia y, en consecuencia, atender las necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. Así mismo, el artículo 16 de la citada ley dispone que es deber del Estado “apoyar a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen (...)”.<sup>71</sup>

Respecto al alojamiento transitorio en condiciones dignas, el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 2569 de 2014 establecen los siguientes:

\* La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia relacionada con el alojamiento temporal, sin realizar el análisis de identificación de carencia de este componente, cuando el desplazamiento forzado del hogar incluido en el Registro Único de Víctimas –RUV–, hubiese ocurrido dentro del año anterior a la solicitud de atención humanitaria. Ello, por cuanto “durante el año siguiente a la ocurrencia del hecho victimizante, se presumirá que las carencias en dichos componentes son graves”.<sup>72</sup>

\* El artículo 116 del Decreto 4800 de 2011, establece que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales deben implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones dignas para las personas víctimas del desplazamiento forzado cuyo hecho haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración, que no cuenten con una solución de vivienda definitiva<sup>73</sup>. Este beneficio se otorgará hasta por dos (2) años por hogar, con evaluaciones periódicas que permitan identificar si persisten las condiciones de vulnerabilidad y si el hogar necesita

seguir contando con este apoyo.<sup>74</sup>

Al momento de iniciar la atención del hogar en este programa, se debe remitir la respectiva información al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según corresponda, para que en un plazo no mayor a un (1) año vincule a los hogares víctimas, en los programas establecidos para el acceso a soluciones de vivienda rural o urbana.

En el trámite de este programa, las entidades territoriales, a partir de los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, deben diseñar estrategias y mecanismos orientados a: (i) garantizar el acceso efectivo y oportuno de la población en situación de desplazamiento a alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas y, (ii) realizar el seguimiento a las condiciones de habitabilidad de los hogares beneficiados por el programa.

En cuanto al deber del Estado de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento cuando estos decidan voluntariamente retornar al sitio del cual fueron desplazados o reubicarse en otro lugar, el parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 dispone lo siguiente:

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

En este orden, el capítulo IV de la citada ley establece como medida de reparación a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo



el acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda; para ello: (i) los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda podrán acogerse a cualquiera de los planes declarados elegibles por el Fondo Nacional de Vivienda o por el Banco Agrario, según corresponda y; (ii) el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial si el predio es urbano, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si el predio es rural, atenderá las postulaciones.

Por su parte, el Decreto 4800 de 2011 establece que los hogares de las víctimas incluidos en el Registro Único de Víctimas, cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán acceso “al subsidio familiar de vivienda, o en las especiales que se creen para población víctima, en las modalidades de mejoramiento, construcción o adquisición de vivienda”. Para estos efectos, reitera que el el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según corresponda, atenderá de forma prioritaria y preferente las respectivas solicitudes y determinarán los mecanismos de acceso a estos subsidios.<sup>75</sup> Además, el artículo 135 prevé que las entidades territoriales deberán contribuir en la ejecución de la política habitacional para las víctimas afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda. En este sentido, “será responsabilidad de las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental, generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005 y las demás que regulen la materia.”.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye lo siguiente: (i) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es un derecho fundamental susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela<sup>76</sup>; (ii) el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la vivienda digna de las personas víctimas de desplazamiento forzado y, en este sentido, entre otras obligaciones, brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente y, proporcionar a esta población la asesoría pertinente sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y; (iii) el derecho a la vivienda digna pretende garantizar un espacio donde las personas puedan residir y desarrollar un proyecto de vida dignamente, lo que implica entre otras características, de un lugar adecuada,

habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia<sup>77</sup>.

## 1. Derecho a la indemnización administrativa de las víctimas de desplazamiento forzado

Otra de las medidas de Reparación Integral previstas para las víctimas del conflicto armado interno, es la indemnización administrativa que busca restablecer la dignidad humana de la población," compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida".<sup>78</sup>

El Capítulo VII de la Ley 1448 de 2011 se estableció que el Gobierno Nacional debía reglamentar el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas (art. 132) y, que a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, se implementaría un programa de acompañamiento a las víctimas para promover una inversión adecuada de los recursos que se reciban a título de indemnización administrativa (art. 134).

Tratándose de población víctima de desplazamiento forzado, el párrafo 3° del artículo 132 de la citada ley dispuso que, la indemnización administrativa se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos: (i) subsidio integral de tierras; (ii) permuta de predios; (iii) adquisición y adjudicación de tierras; (iv) adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; (v) Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, (vi) Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva<sup>79</sup>.

De esta manera, se encuentra que el Decreto 1377 de 2014<sup>80</sup> estableció que el monto de indemnización se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades establecidas en el párrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. Aclaró que esta compensación económica se distribuirá por partes iguales entre los miembros del núcleo familiar incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV–.

Así mismo, el artículo 7 estableció que esta indemnización se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios: (i) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación; (ii) aún pesistan sus carencias en materia de subsistencia mínima y, por consiguiente se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar y/o (iii) pese haber superado las carencias en materia de subsistencia mínima no haya podido llevar a cabo el retorno o reubicación por razones de seguridad.

Mediante Resolución N° 01049 del 15 de marzo de 2019, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementó el procedimiento para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa, en el cual consta de cuatro (4) fases. A saber: (i) solicitud; (ii) análisis de la solicitud; (iii) respuesta de fondo a la solicitud y; (iv) entrega de la indemnización.

De acuerdo con este procedimiento, las víctimas residentes en Colombia deberán de manera personal y voluntaria presentar la solicitud de indemnización, conforme lo establece el artículo 7 de la Resolución N° 01049 de 2019. Posteriormente, la Unidad de Víctimas clasificará la misma en: (i) solicitudes prioritarias, si se acredita cualquiera de las condiciones previstas en el artículo 4 de la misma resolución<sup>81</sup> o; (ii) en solicitudes generales, si no se encuentra acreditada alguna situación de extrema urgencia o vulnerabilidad.

En caso de proceder el reconocimiento de la indemnización y la víctima haya acreditado alguna de las situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, el artículo 14 dispone que el pago de la misma se priorizará, atendiendo la disponibilidad presupuestal, en los demás casos, el orden de priorización para la entrega de la indemnización se definirá a través de la aplicación del método técnico de priorización definido en el Capítulo II del mismo acto administrativo y su anexo<sup>82</sup>.

En cuanto al procedimiento y orden de entrega de la indemnización administrativa, en Auto 331 de 2019, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“El procedimiento y orden de entrega debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar, por lo cual, el proceso de priorización para la entrega de esta medida, no se reduce al orden en que ingresan las solicitudes<sup>83</sup>. Actualmente, el Decreto

1084 de 2015 establece que la indemnización se debe entregar prioritariamente a los hogares que cumplan los siguientes criterios: (a) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentren en un proceso de retorno o reubicación; (b) no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima por situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas a la edad, discapacidad o composición del hogar; y (c) hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y solicitaron acompañamiento para el retorno o reubicación, pero no pudo realizarse por razones de seguridad<sup>84</sup>. Además, atendiendo a los principios de progresividad y gradualidad, se debe considerar la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad de los solicitantes (considerando especialmente la edad, situación de discapacidad y características del núcleo familiar), es decir, se debe priorizar a quienes presentan mayores necesidades<sup>85</sup>.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el Auto 206 de 2017, el procedimiento administrativo también debe respetar el debido proceso, por esta razón se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley.”<sup>86</sup>.

En conclusión, la indemnización administrativa es una medida de Reparación Integral a favor de las víctimas de conflicto armado interno, que se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas –RUV– que pretende restablecer la dignidad de esta población a través de una compensación económica por el daño sufrido. El procedimiento para acceder a esta indemnización debe atender a criterios de vulnerabilidad de las personas y su núcleo familiar y, en consecuencia, definir plazos razonables para otorgar esta compensación.<sup>87</sup>

## 1. Estudio del caso concreto

En esta oportunidad, la Sala Novena de Revisión procederá a analizar si las entidades

accionadas vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna, a la dignidad humana y a la reparación administrativa del señor Rafael al haberlo desalojado del hogar temporal, el cual constituye un componente de la ayuda humanitaria otorgada a las víctimas de desplazamiento forzado y no priorizar y/o adelantar el estudio de valoración de vulnerabilidad para el pago de la indemnización administrativa.

Para abordar el estudio del caso, la Sala dividirá en dos partes el mismo. En primer lugar, analizará los hechos relacionados con el desalojo del hogar de paso y, en segundo lugar, examinará lo relativo al pago de la indemnización administrativa.

#### 1. Derecho a la vivienda digna del señor Rafael

De acuerdo con la situación fáctica expuesta en los antecedentes de esta providencia y las pruebas aportadas y allegadas en sede de revisión, se constató lo siguiente:

i. El señor Rafael y su grupo familiar, son víctimas de desplazamiento forzado y se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas –RUV–.

i. En el marco de las medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, la Alcaldía de Santiago de Cali, Valle del Cauca, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas otorgó al accionante y a su grupo familiar la ayuda humanitaria inmediata y, en este sentido, entre otros componentes, le suministraron alojamiento temporal en la ciudad de Cali, Valle del Cauca<sup>88</sup>.

i. El señor Rafael ha presentado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL– solicitudes tendientes a obtener y/o ser beneficiario de un subsidio de vivienda. Peticiones que han sido

negadas, sin brindar el acompañamiento o asesoramiento necesario y requerido para que el accionante pueda acceder a estos programas de vivienda<sup>89</sup>

En las consideraciones expuestas en esta providencia se reiteró que el Estado tiene la obligación de brindar a las personas víctimas de desplazamiento una solución de vivienda y/o alojamiento de carácter temporal en condiciones dignas y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. De esta manera, el derecho a la vivienda digna de la población desplazada sólo se satisface cuando estas personas accedan materialmente a soluciones habitacionales transitorias en condiciones dignas y, posteriormente, puedan acceder a programas de vivienda permanente. Para ello, el Estado deberá: (i) brindar a esta población la asesoría necesaria y correspondiente sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y; además, (ii) “eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado”<sup>90</sup>.

Además, esta Sala reitera la obligación especial que tiene el Estado colombiano con los sujetos de especial protección constitucional, como lo son las víctimas del desplazamiento forzado y las comunidades indígenas. Al respecto, en sentencia T-293 de 2015 la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

“...existen unos sectores de la población que por sus condiciones particulares tienen el derecho a recibir un mayor grado de protección por parte del Estado. Estos sectores de la población son conocidos como sujetos de especial protección constitucional. Se trata de aquellas personas que por sus situaciones particulares se encuentran en un estado de debilidad manifiesta. Así, la Corte ha entendido que la categoría de “sujeto de especial protección constitucional”, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es el de reducir los efectos nocivos de la desigualdad material que hay en el país[36]. Consecuentemente, esta Corporación ha considerado que los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, entre otros, deben ser acreedoras de esa protección reforzada por parte del Estado.

Todo lo anterior debe ser entendido como una acción positiva en favor de quienes, por razones particulares, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. Es decir, que se

requiere de una intervención activa por parte del Estado para que estas personas puedan superar esa posición de debilidad y disfrutar de sus derechos de la misma manera que otros ciudadanos. No obstante, la condición de sujeto de especial protección constitucional no excluye ni elimina el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos.”.

Bajo este contexto, este Tribunal ha sostenido que la violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas en situación de desplazamiento y, en general, de todas las víctimas del conflicto armado, colocan a esta población en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad<sup>91</sup> que exige la asistencia del Estado en su conjunto para, entre otros: (i) garantizar la subsistencia de las víctimas, (ii) apoyar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad<sup>92</sup> y; (iii) facilitar el acceso de los accionantes a la reparación integral<sup>93</sup>. Sobre este deber estatal preferente, la Corte Constitucional en Sentencia C-278 de 2007 reiteró que el mismo “tiene fundamento último en la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados<sup>94</sup>, porque si no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”<sup>95</sup>.

En el caso de las comunidades indígenas y personas con identidad étnica indígena ha señalado que este grupo poblacional son sujetos de protección constitucional reforzada en atención a su situación de vulnerabilidad<sup>96</sup>, la cual, se origina por: “(i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios, aspecto grave en sí mismo.”<sup>97</sup>. En relación con este último aspecto, en Auto 004 de 2009 la Corte advirtió que en atención a los mandatos constitucionales que reconocen a Colombia como Estado pluralista que protege la diversidad étnica y cultural y el derecho fundamental a

la igualdad<sup>98</sup> “el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere”.

En el asunto sub examine, la Sala Novena de Revisión encuentra que la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna en el marco de la ayuda humanitaria del señor Rafael, por la razones que se exponen a continuación.

La Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, Valle del Cauca, en el marco de la atención de la ayuda humanitaria de las personas víctimas de desplazamiento forzado, otorgó al accionante y a su esposa “un alojamiento temporal”. No obstante, el acceso y permanencia al mismo se vio amputado, ante la imposición de requisitos y/o condiciones adicionales que carecen de sustento legal y constitucional.

De acuerdo con el relato expuesto en el escrito de tutela<sup>99</sup> se tiene que al momento de trasladar al accionante y a su esposa a otro hogar de paso, le informaron que no podía hacer uso del celular, razón por la cual, el Coordinador junto con la directora de la Unidad de Víctimas de Cali, le informaron que debían “escoger entre tener una línea de comunicación o el hogar”. Este hecho, no fue controvertido por ninguna de las partes en el trámite tutelar. Por el contrario, la Alcaldía Municipal de Cali (entidad que guardó silencio en el trámite de primera instancia), en el escrito de impugnación afirmó que al accionante no le permitían estar hablando por el celular, debido a su condición de protección<sup>100</sup>.

Al respecto, la Sala Novena de Revisión encuentra que, para la fecha de los hechos, esto es, 16 de junio de 2020, el señor Rafael no contaba con ninguna medida de protección, pues según informó la Unidad Nacional de Riesgo, mediante la Resolución 4908 de 15 de julio de 2019, se dispuso “Finalizar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado” otorgado al accionante y, que si bien, estaba pendiente otra evaluación de riesgo, dicha situación no prohibía el uso del celular. En este sentido, el argumento expuesto por la alcaldía accionada carece de sustento.

De este modo, la Sala encuentra que la prohibición del uso de celular se tradujo en una barrera ilegal en el goce efectivo de los derechos fundamentales del accionante, víctima de desplazamiento forzado que, en consecuencia, desconoció el deber de todas las autoridades



públicas, de eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social.

Por lo anterior, la Sala concluye que fue vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante al no serle garantizado un alojamiento temporal de conformidad con lo establecido en los Decretos 4800 de 2011 y 2569 de 2014.

Por otra parte, específicamente en lo relativo al acceso a un subsidio de vivienda, la Sala Novena de Revisión encuentra que: (i) el accionante ha presentado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL– solicitudes tendientes a obtener y/o ser beneficiario de un subsidio de vivienda; (ii) en las respuestas emitidas a las solicitudes referidas, las entidades han informado las generalidades del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE– sin asesorar al accionante sobre el procedimiento que debe adelantar para acceder efectivamente a estos programas; (iii) el accionante alega que las respuestas recibidas no son claras y no dan una solución a su problema y; (iv) el actor no se ha postulado a ningún subsidio de vivienda.

Al respecto, es preciso reiterar que al ser la postulación un requisito sine qua non para acceder a los subsidios de vivienda, en esta oportunidad, no es posible ordenar la asignación del mismo a favor del señor Rafael, pues el accionante no se ha postulado a los subsidios de vivienda dispuestos por el Gobierno Nacional para acceder a dichos beneficios.

No obstante, la Sala encuentra que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL– vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna en su dimensión de acceso a la información del señor Rafael, pues en las respuestas otorgadas al accionante se evidencia que la información allí plasmada establecen las generalidades del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, sin explicarle de forma clara el procedimiento que debe adelantar ante las autoridades correspondientes para acceder de forma efectiva a estos subsidios ni el estado de su solicitud de acceso a un subsidio de vivienda.

Así, por ejemplo, se observa que en la respuesta que profirió el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se le informó al señor Rafael que: (i) consultado el Sistema de Información del Subsidio de Vivienda de esa entidad “no se encontraron datos de postulación para el

programa de Vivienda Gratuita”; (ii) para acceder al subsidio de vivienda gratuita se deben cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y una serie de condiciones; (iii) la competencia del Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el proceso del programa de SFVE. Finalmente, (iv) expone los programas de vivienda que ofrece el Gobierno Nacional.

Al respecto, en Sentencia T-885 de 2014, la Corte Constitucional sostuvo que el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes de, entre otros: (i) “brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente”; y (ii) “proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas”. En este sentido, señaló que “el acceso a la información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas de subsidios, hacen parte del núcleo duro del derecho subjetivo ius fundamental a la vivienda digna de la población desplazada”<sup>101</sup>.

Bajo este contexto y dado que: (i) en sede de revisión, el señor Rafael informó que debido a que las entidades gubernamentales de Cali, Valle del Cauca, no le prestaron la asistencia requerida y que se encontraba viviendo en la calle, decidió con su esposa retornar al municipio de Santander de Quilichao, lugar donde siguen viviendo en condiciones inhumanas<sup>102</sup>, (ii) la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales receptoras de la población víctima de desplazamiento, son las autoridades responsables de garantizar y otorgar un alojamiento temporal en condiciones dignas a esta población<sup>103</sup>; (iii) el accionante ya no requiere asistencia en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, sino en Santander de Quilichao –Lugar donde actualmente reside–; (iv) de conformidad con el artículo 109 del Decreto 4800 de 2011, corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y; que (v) el señor Rafael se encuentra recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia<sup>104</sup>, la Sala confirmará parcialmente los fallos de instancia, modificará las órdenes proferidas y, en este sentido:

1. Confirmará el numeral primero de la parte resolutive que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital del accionante.
2. Adicionará el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso del señor Rafael, por las razones expuestas en esta providencia.
3. Revocará las órdenes proferidas en los numerales “segundo” y “tercero” que ordenaron a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali el suministro de “un albergue temporal y asistencia alimentaria” y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas “adelantar el estudio y seguimiento de las condiciones de subsistencia del accionante y su núcleo familiar para establecer el cambio de ayuda humanitaria inmediata a la ayuda humanitaria de emergencia”. En su lugar, se ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral otorgar al señor Rafael y a su familia “un alojamiento temporal” en el marco de la ayuda humanitaria a la que tiene derecho el accionante en condición de víctima de desplazamiento forzado, en los términos establecidos en los Decretos 4800 de 2011 y 2569 de 2014<sup>105</sup>.
4. Adicionará otro numeral en el que se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– informen de manera, clara y concreta, al señor Rafael su actual situación frente a la adjudicación del subsidio de vivienda en especie y le brinden la asesoría necesaria sobre el trámite que debe adelantar para acceder a los programas de vivienda ofertados por el Estado.

#### 1. Pago de la indemnización administrativa.

En el escrito de tutela, el señor Rafael solicita el pago de la indemnización administrativa reconocida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Al respecto, la Sala Novena de Revisión constata que, mediante Resolución N° 04102019-558968 del 28 de abril de 2020 y Resolución N° 04102019-666798 del 20 de mayo de 2020 dicha entidad reconoció al accionante y a su grupo familiar la aludida prestación económica por el hecho victimizante de Desplazamiento forzado.

En dichos actos administrativos se dispuso “aplicar el método de priorización, con el fin de determinar el orden de asignación de turno para el desembolso de la medida de indemnización (...)”, pues los destinatarios de esta medida no acreditaron ninguna situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, conforme lo establece el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019.

El 24 de mayo de 2020 el accionante presentó solicitud ante la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, relacionada con el pago de la indemnización administrativa por los hechos victimizante de desplazamiento forzado, a lo cual, le informaron que “el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estará sujeta al resultado del Método Técnico de Priorización; en razón a lo dispuesto en el artículo 14 de la Resolución 1049 de 2019” y, en este sentido, “deberá esperar a fin que se ejecute esta herramienta técnica, que permitiera definir si será priorizado, evento el cual la unidad de informará el momento de entrega de esta medida”.

La Sala Novena de Revisión reitera que los trámites previstos para satisfacer la indemnización administrativa debe garantizar el debido proceso de las personas involucradas y, en este sentido “se debe dar certeza a las víctimas sobre: (i) las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determine si se priorizará o no al núcleo familiar según lo dispuesto en el artículo 2.2.7.4.7 del Decreto 1084 de 2015; (ii) en los casos en que sean priorizadas, la definición de un plazo razonable para que se realice el pago efectivo de la indemnización; y (iii) los plazos aproximados y orden en el que de no ser priorizados, las personas accederán a esta medida. Por lo anterior, no basta con informar a las víctimas que su indemnización se realizará dentro del término de la vigencia de la ley.”<sup>107</sup>

En el asunto sub examine, la Sala encuentra que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital a la vida digna y a la reparación administrativa en su calidad de víctima del conflicto del señor Rafael, toda vez que no ha informado al accionante de forma clara y precisa las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determinará si se priorizará el pago de la indemnización administrativa, previamente reconocida y, por tanto, tampoco le ha indicado una fecha razonable y/o aproximada en la que se hará el desembolso de la referida medida<sup>108</sup>. Ello, pese a que el

petionario ha actuado de forma diligente, poniendo en conocimiento de dicha entidad su situación de vulnerabilidad.

Además, se advierte que si bien el accionante no se encuentra incurso en alguna de las situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, previstas en el artículo 4 de la Resolución 1049 de 2019, se observa que, sumado a su condición de víctima de desplazamiento forzado, el accionante es un sujeto de especial protección constitucional, pues pertenece al resguardo indígena cabildo Nada Kiwe del Norte del Cauca. Sumado a ello, presenta una condición socioeconómica precaria, toda vez que: (i) no cuentan con un lugar digno para vivir<sup>109</sup>; (ii) ni recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas y; (iii) su esposa, sufre una serie de afectaciones médicas producto de una violación sexual en el marco del conflicto armado interno y del hecho victimizante de desplazamiento forzado, afirmaciones que no fueron desvirtuadas.

De esta manera y, conforme a lo expuesto por la Corporación en diversos pronunciamientos, en los que precisó que “el sistema de priorización no puede derivar en una práctica inconstitucional, consistente en restringir arbitraria y desproporcionadamente el acceso de un grupo particular de víctimas a las medidas de indemnización (...)” y, que “[e]l reconocimiento de los principios de gradualidad y progresividad no puede traducirse en que las personas desplazadas tengan que esperar de manera indefinida, bajo una completa incertidumbre, el pago de la indemnización administrativa”, la Sala Novena de Revisión adicionará el amparo del derecho a la reparación administrativa del señor Rafael y, confirmará el numeral cuarto del fallo proferido, en primera instancia por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali<sup>110</sup> que ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adelantar el estudio de priorización del señor Rafael y su núcleo familiar y fije un término razonable y perentorio para entregar de manera material de la indemnización administrativa reconocida al accionante, atendiendo la situación socioeconómica real del accionante.

## 1. Síntesis

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela instaurada por el señor Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa

Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca<sup>111</sup>. El accionante solicitó que se ordenará a las entidades accionadas garantizar su derecho a vivir en un lugar digno, junto con su familia, y el pago de la indemnización administrativa.

El accionante expuso que él y su familia son víctimas de desplazamiento forzado, hecho por el cual la Alcaldía Municipal de Cali, Valle del Cauca y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas les otorgó, en el marco de la atención humanitaria, alojamiento temporal en dicha ciudad. Sin embargo, les informaron que no podían hacer uso del celular y, por tanto, debían “escoger entre tener una línea de comunicación o el hogar”. el señor Rafael señaló que debido a que el celular es la única herramienta de comunicación con la que cuentan para tener contacto con su mamá de 81 años, su hija que padece de asma y, a través de la cual recibían toda la información sobre su proceso en la Fiscalía General de la Nación y en la Unidad Nacional de Protección, eligieron tener comunicación telefónica, razón por la cual, fueron desalojados del hogar de paso, perdiendo “todos los beneficios como víctimas del conflicto armado interno”<sup>112</sup>.

En el trámite de la presente acción de tutela los jueces de primera y segunda instancia concedieron el amparo invocado y, en consecuencia, ordenaron: (i) a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali el suministro de “un albergue temporal y asistencia alimentaria” y; (ii) a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas “adelantar el estudio y seguimiento de las condiciones de subsistencia del accionante y su núcleo familiar para establecer el cambio de ayuda humanitaria inmediata a la ayuda humanitaria de emergencia”<sup>113</sup> y fijar un término razonable y perentorio para la entrega de la indemnización administrativa.

De acuerdo con la situación fáctica expuesta, a la Sala Novena de Revisión le correspondió determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales: (i) a la vivienda digna, dignidad humana y debido proceso del señor Rafael al condicionar el acceso a un albergue temporal en el marco de la ayuda humanitaria al no uso del celular y no otorgarle una solución de vivienda permanente en calidad de víctima de desplazamiento forzado y; (ii) a la reparación administrativa y al mínimo vital del accionante al no hacer efectivo el pago de la indemnización administrativa, previamente reconocida por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, bajo el argumento de que la misma esta sujeto al

método de priorización.

En relación con el derecho a la vivienda digna, la Sala reiteró que el estado tiene el deber de brindar a las personas víctimas de desplazamiento una solución de vivienda de carácter temporal en condiciones dignas y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. Para ello, deberá: (i) brindar a esta población la asesoría necesaria y correspondiente sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y; además, (ii) “eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado”.

Al descender al estudio del caso concreto, la Sala encontró que la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna en el marco de la ayuda humanitaria del señor Rafael y su grupo familiar, al condicionar el acceso y goce del alojamiento temporal al uso del celular. Ello, en la medida que dicha restricción se tradujo en una barrera ilegal que impidió el goce efectivo de los derechos fundamentales del accionante.

Así mismo, la Sala advirtió que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL– vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna en su dimensión de acceso a la información del señor Rafael, pues las respuestas que recibió el accionante por parte de estas entidades son de contenido abstracto, en la medida que infoman sobre las generalidades del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, sin explicarle de forma clara el procedimiento que debe adelantar ante las autoridades correspondientes para acceder de forma efectiva a estos subsidios ni el estado de su solicitud de acceso a un subsidio de vivienda.

Al respecto, se reiteró que “el acceso a la información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas de subsidios, hacen parte del núcleo duro del derecho subjetivo ius fundamental a la vivienda digna de la población desplazada”

En cuanto al pago de la indemnización administrativa la Sala Novena de Revisión sostuvo que el sistema para el pago de dicha indemnización no puede derivar en una práctica inconstitucional, que restrinja de forma arbitraria y desproporcionada el acceso de un grupo

particular de víctimas a estas medidas. En este sentido, sostuvo que “[e]l reconocimiento de los principios de gradualidad y progresividad no puede traducirse en que las personas desplazadas tengan que esperar de manera indefinida, bajo una completa incertidumbre, el pago de la indemnización administrativa”.

En el caso del señor Rafael concluyó que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la reparación administrativa, toda vez que no ha informado al accionante de forma clara y precisa las condiciones de modo, tiempo y lugar bajo las cuales se realizará la evaluación que determinará si se priorizará el pago de la indemnización administrativa, previamente reconocida y, por tanto, tampoco le ha indicado una fecha razonable y/o aproximada en la que se hará el desembolso de la referida medida. Ello, sumado al hecho de que el accionante: (i) ha actuado de forma diligente, poniendo en conocimiento de dicha entidad su situación de vulnerabilidad; (ii) es un sujeto de especial protección constitucional, pues pertenece al resguardo indígena cabildo Nada Kiwe del Norte del Cauca; y (iii) presenta una condición socioeconómica precaria.

Por lo anterior, la Sala Novena de Revisión amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la vivienda digna, al debido proceso y a la reparación administrativa del señor Rafael y, en consecuencia, se adoptaron una serie de órdenes tendientes a garantizar el acceso a una vivienda digna y al pago de la indemnización administrativa.

### III.- DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero. – CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo del 14 de septiembre de 2020, proferido en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, que a su vez, confirmó la decisión emitida el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado



Diecinueve Civil del Circuito de Cali, en primera instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca. En este sentido, confirmar el numeral “PRIMERO” que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital del accionante.

Segundo.- ADICIONAR el amparo de los derechos a la vivienda digna, al debido proceso y a la reparación administrativa del señor Rafael, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero.- CONFIRMAR la orden prevista en el numeral “CUARTO” del fallo proferido el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, confirmada, el 14 de septiembre de 2020, por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, que dispuso:

“CUARTO.- ORDENAR a la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, a través de su Director o quien haga sus veces, que en término de 5 días siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante el estudio de priorización del señor Rafael y su núcleo familiar y fije un término razonable y perentorio para entregar de manera material de la indemnización administrativa reconocida al accionante.”

Cuarto.- REVOCAR las órdenes proferidas en los numerales “SEGUNDO” y “TERCERO” del fallo proferido el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, confirmadas, el 14 de septiembre de 2020, por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali. En su lugar, ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, el término de (48) cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente providencia, otorgue al señor Rafael y a su familia “un alojamiento temporal” en el marco de la ayuda humanitaria a la que tiene derecho el accionante en condición de víctima de desplazamiento forzado, en los términos establecidos en los Decretos 4800 de 2011 y 2569 de 2014.

Quinto.- ADICIONAR al fallo proferido el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Cali, confirmado, el 14 de septiembre de 2020, por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, lo siguiente:

ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, informen, de manera clara y concreta, al a señor Rafael su situación frente a la solicitud de postulación para acceder a un subsidio de vivienda en especie. Además, deberán ofrecer acompañamiento efectivo para que el actor y su grupo familiar se postulen hasta acceder a un programa de subsidio de su interés. Para ello, también deberán brindar asesoría al señor Rafael sobre el trámite que debe adelantar para acceder a los programas de vivienda ofertados por el Estado.

Sexto.- DESVINCULAR a la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca, la Secretaría Municipal de Salud de Santiago de Cali, Valle del Cauca y la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI de la acción de tutela instaurada por Rafael contra la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación del Valle del Cauca, por las razones expuestas en esta providencia.

Séptimo- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En el escrito de tutela, el accionante refiere que en dicha publicación se indicó su nombre completo y el de su esposa.

2 El accionante indicó que su mamá “hace poco sufrió un preinfarto, es hipertensa, tiene problemas cardiovasculares y una pérdida En el 80 % de su visión”.

3 La Personería Distrital de Santiago de Cali anexó la consulta realizada en el Sistema de Información Vivanto.

4 Precisó que revisado el Sistema de Gestión Documental de este Ministerio –GESDOC– se constató que, durante los años 2015 a 2020, el ciudadano Rafael ha presentado ante esta entidad cinco (5) solicitudes relacionadas con el subsidio de vivienda y que la última solicitud (radicado 2020ER0036208) fue resuelta de forma oportuna y de fondo por el Coordinador del Grupo de Atención al Usuario y Archivo, el 22 de abril de 2020, con el radicado No. 2020EE0026915.

5 suarez-1885@live.com

6 Anexó copia de la respuesta.

8 En esta oportunidad, el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas –CERREM– recomendó implementar: (i) un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado; (ii) apoyo de reubicación temporal en cuantía de uno y medio (1.5) SMMLV, el cual tendrá una vigencia de tres (3) meses, a partir de la fecha de la implementación y, (iii) precisó que “las medidas diferentes al apoyo de reubicación temporal tendrán una vigencia de doce (12) meses o hasta tanto surta el resultado del estudio de nivel de riesgo, a partir de la fecha en la cual quede en firme el presente acto administrativo”. Mediante la Resolución No. 1534 del 23 de febrero de 2018, el Director General de la Unidad Nacional de Protección –UNP– adoptó las anteriores recomendaciones. Acto administrativo que no fue recurrido por el accionante.

9 “Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.”.

10 Esta evaluación fue validada por el Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas -CERREM- quien recomendó “finalizar un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco blindado”. Mediante Resolución No. 4908 del 15 de julio de 2019, el Director General de la Unidad Nacional de Protección -UNP- adoptó las anteriores recomendaciones. Acto administrativo que no fue recurrido por el accionante.

11 Frente a este aspecto, precisó que en dicho lugar se garantizó “la atención médica y psicológica, kit de aseo y orientación de rutas de salud y restablecimiento de derechos, transporte a citas médicas, ropa y alimentación”.

12 Integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

13 Entidad encargada de prestar los servicios médicos al señor Rafael y la señora Victoria y, conforme reposa en Sistema General de Seguridad Social En Salud –ADRES–.

14 Por medio del cual se notifica a la señora Victoria del auto del 11 de mayo de 2021, proferido por el magistrado Alberto Rojas Ríos, dentro del proceso de revisión de la acción de tutela de la referencia.

15 Lugar donde “sufrimos la quema de l (sic) casa el desplazamiento (sic) forzado en el municipio del cauca fue donde mi esposa fue abusada reclutada ‘ sufrió demaciado (sic)”.

16 El accionante manifestó que lo siguiente “como mi esposa en el año 2010 había interpuesto una acción de tutela -por un subsidio de vivienda al cual la habían incluido por medio de un censo en vida nueva -por ser perjudicada de la ola invernal – nos venimos a luchar para que el fondo de adaptación le respondieran por esa acción de tutela”. Sobre este subsidio de vivienda, refiere que presentaron solicitud al Fondo de Adaptación para que le brindarían la opción de vivienda en Cali, Valle del Cauca, o sus alrededores, sin embargo, dicha entidad ha puesto trabas y “quiere enviar a mi esposa a vivir a ciudades a las cuales nos va tocar distanciarnos y nos están violentando el derecho a separarnos de nuestras raíces (...) si nos envían a la ciudad de popayán es enviarnos más a la muerte (...)”.

17 El señor Rafael solicitó: (i) la prestación de servicios médicos, (ii) el otorgamiento del subsidio de vivienda en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, (iii) la inclusión de su esposa como

víctima directa de por abuso sexual y (iv) la protección de su identidad y la de su familia. Además, requiere que “se cumpla lo ordenado por la juez y el tribunal en cuando se me priorice mi indemnización administrativa (sic) sin trabas de ninguan índole.”.

18 Por medio del cual se notifica al señor Rafael del auto del 11 de mayo de 2021, proferido por el magistrado Alberto Rojas Ríos, dentro del proceso de revisión de la acción de tutela de la referencia.

19 Al respecto, el señor Rafael reseña que vive “en hueco cueva’tapados con plasticos -nos caen los orines des (sic) los que viven en la parte de arriba ‘donde dormimos al lado hay un pozo septico ados (sic) metros de la cama ‘donde hay roedores culebras ‘zancudos ‘y la agua (sic) se pasa por debajo de la cama cocinamos con leña – y mi familia no cuenta con empleo – ni entrada socioeconomica”

20 Mediante correo electrónico del 26 de mayo de 2021.

21 Al respecto, señaló que “en donde están ubicados falleció una persona por Covid-19 y aparentemente pueden estar contagiados”.

22 Mediante correo eléctrico del 14 de mayo de 2021.

23 Al respecto, es preciso indicar que esta entidad de forma extemporánea y, posterior a la fecha en la que llevó se a cabo la Sala de Revisión, allegó escrito de intervención en el que expuso el proceso para la entrega de la ayuda humanitaria y, en este sentido, informó que mediante Resolución No.0600120213015080 de 2021 se reconoció la entrega de tres (03) giros a favor del hogar del accionante. Además, reiteró los argumentos relacionados con el pago de la indemnización administrativa, previamente expuestos en el escrito de contestación de la acción de tutela. En este orden, sostuvo que en el caso concreto “resulta preciso advertir que el orden de otorgamiento o pago de la indemnización estará sujeto a la aplicación del Método Técnico de Priorización; en razón a lo dispuesto en el artículo 14 de la Resolución 1049 de 2019”. Ello, por cuanto “no se acreditó ninguna situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad (...)”

24 Escrito de tutela presentado por el señor Rafael.

25 Fallo de tutela de primera instancia, proferido el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado 19

Civil del Circuito de Cali, Valle del Cauca.

26 El representante puede ser, por una parte, el representante legal (cuando el titular de los derechos sea menor de edad), y por otra, el apoderado judicial (en los demás casos). Para ser apoderado judicial, la persona debe ser abogado titulado y a la acción debe anexar poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo.

27 En el escrito de tutela el señor Rafael solicitó, entre otras cosas, “ seguir con la ruta de atención por sicología y siquiatría sin que haya demoras en la atención para mi esposa ,ya que sufre de depresión , y es hipertensa”.

28 Respecto de la agencia oficiosa, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que esta figura tiene un fundamento constitucional en el artículo 86 de la Constitución Política, y legal en el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, en tanto establece que se podrán reclamar derechos ajenos “cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa.”(T-303/16 y T-531/12). De esta manera, ha reiterado los siguientes requisitos para agenciar los derechos de una tercera persona. A saber: (i) que en la solicitud de amparo se manifieste actuar como agente oficioso; (ii) que de los hechos y circunstancias que fundamentan la acción, se infiere que el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados se encuentra en circunstancias físicas o mentales que le impiden actuar directamente y; (iii) la ratificación de la voluntad del agenciado de solicitar el amparo constitucional.

29 Mediante auto del 11 de mayo de 2021, el Magistrado Alberto Rojas Ríos consideró que, en el asunto de referencia se debía vincular a la señora Victoria, esposa del accionante, como posible parte activa dentro del presente tutela, pues en el escrito de tutela el señor Rafael solicitó, entre otras cosas, “seguir con la ruta de atención por sicología y siquiatría sin que haya (sic) demoras en la atención para mi esposa”. Al respecto, precisó que en Sentencia T-269 de 2012 la Corte Constitucional señaló que si bien, en principio, la intervención de los terceros con interés legítimo se limita a las razones presentadas, bien por el actor o por la parte demandada, “en el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso. Es por esto que una persona que no solicitó el amparo y que luego es vinculada a su trámite, bien por solicitud de las partes o por decisión oficiosa del juez, puede

advertir que su interés no se reduce al resultado del proceso, sino que también es titular de los derechos que se ven vulnerados o amenazados en el caso concreto (....)". En este sentido, "el juez de tutela está facultado para involucrar a esta persona, pero para que pueda actuar a favor de sus propias pretensiones, la convierte en una verdadera parte dentro del proceso, dejando así de ser un tercero coadyuvante. Es por ello que en la sentencia puede pronunciarse sobre los derechos afectados de quien promovió la acción de tutela, y de otros vinculados al mismo proceso en calidad de partes del mismo.". Además, la Corte Constitucional (T-531/02, T-109/11; T-061/19; T-435/20) ha señalado que, con el fin de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y la autonomía del titular de estos derechos, el juez de tutela puede acudir a sus facultades probatorias de oficio para "exigir la ratificación por parte del agenciado frente a los hechos y pretensiones expuestos en el escrito de tutela.". Ello, cuando las circunstancias particulares del caso concreto así lo requieran.

30 El artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión en la que incurran las autoridades o los particulares que atenten contra los derechos fundamentales de las personas. Así las cosas, la legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de la persona natural o jurídica contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada. Así mismo, La Corte Constitucional ha sostenido que con el fin de garantizar el derecho al debido proceso, en el trámite de la acción de tutela corresponde a la autoridad judicial desplegar "toda su atención para determinar la posible vulneración de los derechos fundamentales que aduce el accionante y adopte su decisión convocando por activa y por pasiva a todas las personas que se encuentren comprometidas en la parte fáctica de la acción a objeto de que cuando adopte su decisión comprenda a todos los intervinientes y no resulte afectando a quienes debiendo ser llamados no fueron citados al asunto" (SU-116/18). De esta manera, y como garantía del debido proceso, resaltó la necesidad de notificar a todas las personas directamente interesadas, partes y terceros con interés.

31 Es el ente territorial que otorgó al accionante y a su grupo familiar el alojamiento temporal y, del cual, según afirmó el peticionario, fue desalojado. En este sentido, detenta capacidad jurídica para ser convocada al presente trámite. Además, el artículo 5º del Decreto

2591 de 1991 establece que es deber de la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes entregar los componentes esenciales de alojamiento temporal, alimentación y vestuario en la etapa de emergencia o de transición, según corresponda.

32 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.

33 Si bien la Unidad Nacional de Protección, no tiene relación directa con las pretensiones del accionante, se observa que el señor Rafael manifestó en su escrito de tutela que ha sido protegido en cuatro (4) oportunidades esta Unidad y que, al momento del desalojo del hogar de paso, requería del medio de comunicación para recibir información sobre su proceso en dicha entidad. En este sentido, la Sala Novena de Revisión advierte que el caso sub examine puede implicar el estudio del derecho a la seguridad personal; por lo tanto, la intervención de la Unidad Nacional de Protección, vinculado al trámite de tutela como tercero con interés legítimo, es necesario para establecer la presunta amenaza o violación de los derechos alegados por el accionante.

34 El artículo 2º del Decreto 3571 de 2011, establece que corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 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.

35 El artículo 12 de la Ley 1537, establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el encargado de establecer los criterios de priorización y focalización



para la entrega de los subsidios de vivienda en especie.

36 El Decreto extraordinario número 555 de 2003, prevé que el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– es la encargada de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social.

37 El 16 de junio de 2020 el señor Rafael y su esposa fueron desalojados del hogar de paso, según informó el accionante en sede de revisión.

39 El 22/04/2020 el Coordinador del Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio emitió respuesta a la petición radicada por el accionante en la que solicitó “se tenga en cuenta en la inclusión a las convocatorias de vivienda que tenga el estado, en la ciudad de Cali...”.

40 Este presupuesto de procedibilidad establece que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado: (ii) no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) exista, pero no sea idóneo o eficaz a la luz de las circunstancias del caso concreto o, (iii) el amparo constitucional se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

41 Consultar, entre otras, las Sentencias T-347 de 2018, T-028 de 2018.

42 Sentencia T-347 de 2018.

43 Ibídem

44 El artículo 23 de la Ley 1448. De 2011 establece el derecho a la verdad y, en este sentido, establece que : “Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.

El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en

el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.”.

45 El artículo 24 de la Ley 1448. De 2011 establece el derecho a la justicia y, en este sentido, establece que “Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción.

Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia.”.

46 El artículo 25 de la Ley 1448. De 2011 establece el derecho a la reparación integral en los siguientes términos: “Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

PARÁGRAFO 1o. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

PARÁGRAFO 2o. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.

47 Este criterio establece que “se entenderá como vulnerabilidad en la subsistencia mínima la situación de una persona que presenta carencias en los componentes de la atención humanitaria”.

48 Dispone que los montos y componentes de la atención humanitaria dependerán de la vulnerabilidad de cada hogar.

49 La atención humanitaria se entregará al integrante del hogar que se designe como su representante.

50 Establece que “la entrega de atención humanitaria dependerá de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación de los hogares solicitantes y de la relación de estas carencias con el hecho del desplazamiento” y, en este sentido, se suspenderá de manera definitiva dicha ayuda cuando el hogar beneficiario de la misma se encuentre en cualquiera de las siguientes condiciones: (a) no presente carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima; (b) cuente con fuentes de ingreso y/o capacidad para generar ingresos que cubran, como mínimo, los componentes de alojamiento temporal y alimentación; (c) la carencia en los componentes de la subsistencia mínima no guarden una relación de causalidad directa con el hecho del desplazamiento forzada; (d) haya superado la situación de vulnerabilidad en los términos del artículo 23 del Decreto 2569 de 2014; (e) el desplazamiento haya ocurrido con una anterioridad igual o superior a diez (10) años, con respecto a la fecha de solicitud y no se encuentre en la situación de extrema urgencia y vulnerabilidad a que se refiere el artículo 18 del referido decreto; y/o (f) el hogar “manifieste de manera voluntaria libre, espontánea y consciente a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, que consideran que no presentan carencias en subsistencia mínima, sin perjuicio de que dicha entidad realice la verificación respectiva con las herramienta pertinentes”.

51 Regulada en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 108 del Decreto 4800 de

2011.

52 Regulada en el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 109 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 8 del Decreto 2569 de 2014.

53 El artículo 18 del Decreto 2569 de 2014 establece que “se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad aquellos hogares 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.

La situación de extrema urgencia y vulnerabilidad no se considera como una condición definitiva, de manera que esta puede ser superada debido a cambios en la conformación del hogar, o a medida que los miembros del hogar, por sus propios medios o mediante los programas sociales de la oferta estatal, adquieran capacidades que les permitan cubrir, cuando menos, los componentes de la subsistencia mínima.”.

54 El párrafo 1 del artículo 8 del Decreto 2569 de 2014, dispone que el componente relacionado con el vestuario “se entregará exclusivamente y por una única vez a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud.”.

55 Regulada en el artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 110 del Decreto 4800 de 2011 y el artículo 9 del Decreto 2569 de 2014.

56 El párrafo 2º del artículo 65 de la Ley 1448 de 2011 establece que “los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la presente ley, se considerarán parte de la ayuda humanitaria de transición.”.

57 Sentencia T-066 de 2017.

58 “En la sentencia T-025 de 2004, la Corte sostuvo que según los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, “la población desplazada tiene derecho a la subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital y que a través de la provisión de la ayuda humanitaria el Estado satisface su deber imprescindible en relación con la subsistencia mínima de esa población”. En igual sentido pueden verse otras sentencias

como la T-888 de 2013.”.

59 Ver sentencias T-025 de 2004; T-136 de 2007 y T-868 de 2008, entre otras.

60 “La entrega dispersa de la ayuda humanitaria va de la mano, en muchas ocasiones, con la entrega incompleta de los componentes que debe cubrir dicha ayuda. Esta situación, ha reiterado la Corte Constitucional, no sólo desnaturaliza el propósito que debe regir la entrega de la ayuda humanitaria puesto que no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a paliar esporádicamente necesidades básicas insatisfechas sino que se perpetúa la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado al permanecer la población desplazada en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital, poniendo en riesgo y/o vulnerando el derecho al mínimo vital de la población desplazada.” Corte Constitucional. Auto 099 del 2013. También las sentencias T-451 de 2008 y T- 817 del 2008.

61 Sentencia T-856 de 2011.

62 El Estado tiene la obligación constitucional y legal de reservar el presupuesto necesario para proveer oportunamente la Ayuda Humanitaria de Emergencia, de suerte que la ausencia de recursos no puede convertirse de ninguna manera en una excusa para someter al conjunto de la población desplazada a una espera desproporcionada de la asistencia”. Sentencia T-690A de 2009. En la misma dirección, ver las sentencias T-868 de 2008 y T-496 de 2007, esta última reiterada en los pronunciamientos T-476 de 2008, y T-586 de 2009.

63 Sentencia T-004 de 2018.

64 Sentencia T-158 de 2017, T-066 de 2017, T-142 de 2017, T-254 de 2017 y T-044 de 2018.

66 Consultar, entre otras, las sentencias T-511 de 2015, T-561 de 2017 y T-254 de 2017.

67 Sentencia T-158 de 2017, T-254 de 2017.

68 Consultar, entre otras, las siguientes Sentencias T-025 de 2004, C-287 de 2014, T-511 de 2015 y T-254 de 2017.

69 Consultar, entre otras, las sentencias T-279 de 2015, T-661 de 2016 y T-531 de 2017.

70 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

71 En este marco normativo, también se observa, entre otras, las siguientes disposiciones: (i) la Ley 1448 de 2011 que dispone la obligación del Estado de otorgar atención humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado, con el fin de mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima, entre ellos, el derecho a una vivienda temporal en condiciones dignas y, el deber de garantizar a esta población el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, incluyendo como un componente de la reparación, la restitución de vivienda; (ii) la Ley 1537 de 2012 que establece “las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”.

72 Parágrafo 1 del artículo 14 y artículo 15, ambos del Decreto 2569 de 2014.

73 Al respecto, este mismo artículo precisa que “[l]os hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de esta oferta hasta por un (1) año.”.

74 El Artículo 15 del Decreto 2569 de 2014 prevé los efectos de la identificación de carencias en el componente de alojamiento temporal y, en este sentido, señala los siguientes: (i) si el análisis arroja que el hogar presenta una carencia grave y urgente frente a este componente “la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la atención humanitaria de emergencia de ese componente” y, (ii) “en casos de hogares en que se identifiquen carencias leves en el componente de alojamiento temporal, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la atención humanitaria de transición correspondiente a ese componente conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, según lo establecido en los artículos 113 y 116 del Decreto número 4800 de 2012.”.

75 Artículos 131 y 132 del Decreto 4800 de 2011.

76 Así lo ha indicado la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos, entre los cuales, se pueden consultar las siguientes sentencias T-661 de 2016, T- 636 de 2017 y T-247 de 2018 entre otras.

77 Sentencia T-531 de 2017.

78 Sentencia T-028 de 2018.

79 En sentencia C-462 de 2013, la Corte Constitucional declaró exequibles las modalidades a las que se refiere el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 “en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero”.

80 Por medio del cual se reglamentó la ruta de atención, asistencia y reparación integral, en particular, en lo concerniente con la medida de indemnización administrativa a favor de las víctimas de desplazamiento forzado.

81 “ARTÍCULO 4o. SITUACIONES DE URGENCIA MANIFIESTA O EXTREMA VULNERABILIDAD. Para los efectos del presente acto administrativo se entenderá que una víctima, individualmente considerada, se encuentra en urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad cuando se acredite:

A. Edad. Tener una edad igual o superior a los setenta y cuatro (74) años. El presente criterio podrá ajustarse gradual y progresivamente por la Unidad para las Víctimas, de acuerdo al avance en el pago de la indemnización administrativa a este grupo poblacional.

B. Enfermedad. Tener enfermedad(es) huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo definidas como tales por el Ministerio de Salud y Protección Social.

C. Discapacidad. Tener discapacidad que se certifique bajo los criterios, condiciones e instrumentos pertinentes y conducentes que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud.

PARÁGRAFO 1o. Si con posterioridad a la presentación de la solicitud de indemnización una

víctima advierte que cumple alguna de las situaciones definidas en los literales B y C del presente artículo, deberá informarlo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para ser priorizada en la entrega de la indemnización.

PARÁGRAFO 2o. Las víctimas residentes en el exterior podrán acreditar la discapacidad, dificultad del desempeño y/o enfermedad(es) huérfanas, ruinosas, catastróficas o de alto costo, a través de cualquier documento suscrito por el profesional de la salud tratante que sea válido en el país extranjero. La documentación que se aporte a la Unidad para las Víctimas, para los fines descritos en el presente párrafo, deberá traducirse por el aportante en el idioma español o inglés.”.

82 La Resolución N° 01049 de 2019 establece que el objetivo del Método Técnico de Priorización “es un conjunto de procesos técnicos que contiene los criterios y lineamientos que debe adoptar la Subdirección de Reparación Individual para determinar la priorización anual del otorgamiento de la indemnización administrativa. A través de dicho proceso técnico, se analizan objetivamente las diversas características de las víctimas por medio de variables demográficas, socioeconómicas, de caracterización del hecho victimizante y sobre el avance en la ruta de reparación, con el propósito de generar un orden para otorgar la entrega de la indemnización administrativa de acuerdo a la disponibilidad presupuestal anual.”. Así mismo, señala que este método se aplicará anualmente respecto de víctimas que al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior le hayan reconocido la indemnización. En este proceso, las víctimas que obtengan el puntaje que les otorgue un turno de entrega serán citadas de manera gradual en el transcurso del año para el pago de la indemnización administrativa, en caso contrario, esto es, de que no se les asigne un turno, la Unidad para las Víctimas procederá a aplicarles el Método cada año hasta que de acuerdo con el resultado, sea priorizado para el desembolso de la indemnización.

83 Auto 206 de 2017.

84 Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.4.7.

85 Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.1.8.

86 Posición, reiterada en la Sentencia T-450 de 2020, entre otras.



87 Sentencia T-450 de 2019, T-028 de 2018 y T-347 de 2018, entre otras.

88 De acuerdo con los hechos relatados en el escrito de tutela, se advierte que el accionante señaló que con ocasión del desplazamiento forzado la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali les brindó a él y a su esposa un albergue temporal, en un hotel de la ciudad de Cali, el cual era supervisado por dicha entidad territorial y por la Unidad de víctimas. Afirmaciones que fueron confirmadas por la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali en el escrito de impugnación del fallo de primera instancia, en tanto señaló que “en desarrollo del marco normativo que establece la ayuda humanitaria inmediata esta entidad territorial brindó al accionante y a su familia la ayuda referida, en la modalidad hogar de paso mediante hotel (...)”.

89 En el escrito de tutela el accionante indicó que a pesar de presentar diversas peticiones (sin especificar la pretensión de las mismas) a varias entidades, entre ellas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “no ha recibido una respuesta clara ni una solución a su problema”. Al respecto, en el escrito de contestación de la acción de tutela, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informó que, durante los años 2015 a 2020, el ciudadano Rafael ha presentado ante esta entidad cinco (5) solicitudes relacionadas con el subsidio de vivienda y que la última solicitud (radicado 2020ER0036208) fue resuelta de forma oportuna y de fondo por el Coordinador del Grupo de Atención al Usuario y Archivo, el 22 de abril de 2020, con el radicado No. 2020EE0026915. Así mismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –PROSPERIDAD SOCIAL precisó que el 10 de abril de 2018 se contestó de forma oportuna, de fondo y con claridad la petición presentada por el señor Lleras Rodríguez en la que se le informó “las generalidades del programa de SFVE y se da a conocer la situación del peticionario frente al mismo, ofreciendo respuesta puntual sobre sus inquietudes de acuerdo con las competencias de PROSPERIDAD SOCIAL.”.

90 Sentencia T-247 de 2018.

91 Al respecto, se puede consultar, entre otras, las siguientes sentencias T-821 de 2007, C-278 de 2007, T-293 de 2015

92 Sentencia T-293 de 2015.

93 En sentencia SU 254 de 2013 la Corte Constitucional sostuvo que “a la población víctima de desplazamiento, la cual se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad y siendo

sujetos de especial protección constitucional, no se les puede exigir o imponer requisitos o condiciones engorrosas, de difícil o imposible cumplimiento, que desconozcan su dignidad como víctimas o impliquen su revictimización.

En este sentido, la Corte ha establecido que el Estado tiene la obligación de facilitar el acceso de los accionantes a la reparación tanto por vía judicial como por vía administrativa. En virtud de ello, las entidades encargadas no pueden imponer requisitos o condiciones que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho o porque se vulnere su dignidad o los revictimice.”.

94 Sentencia T-721 de 2003.

95 Sentencia SU-1150 de 2000.

96 Consultar, entre otras, las siguientes sentencias T-492 de 2014, T-282 de 2011, Auto 266 de 2017 y T-713 de 2017.

97 Sentencia T-713 de 2017. En esta línea, también consultar las sentencias T-492 de 2014 y T-282 de 2011.

98 Al respecto, esta Sala reitera lo expuesto en Sentencia C-278 de 2007, que sostuvo que “[e]l ordenamiento jurídico define al Estado como Social de Derecho, pluriétnico y multicultural protegiendo con ello la diversidad étnica y cultural del país. En tal sentido, tanto normas constitucionales como tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia reconocen los derechos de las minorías étnicas dándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional, con fundamento en diversos artículos constitucionales de acuerdo a los cuales se: i) define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (Artículos 1 y 7 C.P.); ii) otorga al Estado y a las personas la obligación de proteger la riqueza cultural de la nación (Artículo 8 C.P.); iii) señala que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios (Artículo 10 C.P.) y, iv) dispone que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y que el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. (Artículo

70 C.P.)”.

100 En palabras textuales de la Alcaldía Municipal de Cali, se dijo que “el accionante se molestó mucho que no lo llevaran directamente al hogar de paso y no le permitieran estar hablando por el celular por la condición de protección y decidieron voluntariamente retirarse del hotel y no quiso firmar ningún documento”.

101 La Corte Constitucional sostuvo que el contenido del derecho fundamental de acceso a la información de la población desplazada en materia de subsidios de vivienda, deberá comprenderá como mínimo, entre otros aspectos, los siguientes “información clara, precisa y oportuna, sobre el contenido, alcance y objetivos de la misma. Para tales efectos, empleará en sus informes un adecuado enfoque diferencial que atienda las especiales condiciones de las personas desplazadas, sin limitarse a la mera transcripción de normas legales o reglamentarias. En esta fase previa, las instituciones públicas competentes deberán prestar asesoría y acompañamiento especial a cada familia desplazada que tenga interés en postularse, sobre: i) el actual programa de subsidio familiar de vivienda en especie al que pueden acceder los hogares interesados; ii) la entidad competente que atenderá la solicitud; y iii) la documentación requerida para inscribirse en el programa, entre otros.”

102 El accionante informó que habitan “en hueco cueva’tapados con plasticos -nos caen los orines des (sic) los que viven en la parte de arriba ‘donde dormimos al lado hay un pozo septico ados (sic) metros de la cama ‘donde hay roedores culebras ‘zancudos ‘y la agua (sic) se pasa por debajo de la cama cocinamos con leña - y mi familia no cuenta con empleo - ni entrada socioeconomica”. Para ello, allegó fotografías de su lugar de residencia.

103 Decreto 4800 de 2011 y Decreto 2569 de 2014.

104 Mediante Resolución N° 0600120192238516 de 2019 la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– reconoció y ordenó el pago de la Atención Humanitaria de Emergencia al señor Rafael, en nombre del hogar. Además, en sede de revisión, se corroboró que el accionante sigue recibiendo esta ayuda, pues según informó el peticionario, la Unidad de Víctimas, nuevamente, le programó y otorgó tres (3) ayudas humanitarias.

105 La Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional precisa que también se garantizará

el derecho a la vivienda digna del grupo familiar del accionante, en atención a lo previsto en los artículos 3 y 12 del Decreto 2569 de 2014, que establecen lo siguiente: (i) “Artículo 3. Ámbito de aplicación. Serán destinatarios de las presentes medidas las personas y los hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV que residan en el territorio nacional” y; (ii) “Artículo 12 Unidad de análisis. Para los efectos de identificación de carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, se entenderá por hogar la persona o grupo de personas, parientes o no, donde al menos una de ellas está incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV por desplazamiento forzado, y donde todas ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas. (...)”. Además, reitera que dicha decisión se adopta por cuanto el señor Rafael: (i) ya no se encuentra viviendo en la ciudad de cali, Valle del Cauca; (ii) desde el año 2019 se encuentra recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia y; (iii) conforme el artículo 109 del Decreto 4800 de 2011, corresponde la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas la entrega de dicha ayuda.

106 El accionante no especificó en que consistían las trabas referidas.

107 Autos 202 de 2017, 331 de 2019 y Sentencia T-450 de 2019.

108 En Auto 206 de 2017 La Corte Constitucional sostuvo que es “razonable que los programas masivos de reparación administrativa, característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática, no se encuentren en la capacidad de indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento. En este tipo de situaciones, la Corte encontró que es legítimo definir plazos razonables para otorgar la indemnización administrativa y acoger, en esa dirección, determinados criterios que permitan priorizar la entrega de las medidas que correspondan. Este planteamiento implica analizar la situación concreta en que se encuentra cada accionante, para verificar si cumple o no con alguno de los supuestos que permiten darle prelación.[de conformidad con la Sentencia C-753 de 2013 ]”.

109 Al momento de la interposición de la presente acción de tutela el accionante manifestó que se encontraba viviendo en la calle, para lo cual, adjunto fotos de sus condiciones. Además, en sede de revisión, informó a la Corte Constitucional que debido a que no recibió la ayuda requerida, él y su esposa tomaron la decisión de retornar a Santander de Quilichao,

lugar donde siguen viviendo en condiciones infrahumanas, pues habitan “en hueco cueva’tapados con plasticos -nos caen los orines des (sic) los que viven en la parte de arriba ‘donde dormimos al lado hay un pozo septico ados (sic) metros de la cama ‘donde hay roedores culebras ‘zancudos ‘y la agua (sic) se pasa por debajo de la cama cocinamos con leña – y mi familia no cuenta con empleo – ni entrada socioeconomica”. Para ello, allegó fotografías de su lugar de residencia.

110 Confirmado el 14 de septiembre de 2020 por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

111 En el trámite de la acción de tutela se vincularon a las siguientes entidades : (i) a la Unidad Nacional de Protección, (ii) a la Personería Municipal de Santiago de Cali: (iii) al Departamento para la Prosperidad Social, (iv) a la señora Victoria a, esposa del accionante, (v) al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA–; (vi) a la Asociación Indígena del Cauca A.I.C. EPSI; (vii) a la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca y; (viii) a la Secretaría Municipal de Salud de Santiago de Cali, Valle del Cauca.

112 Escrito de tutela presentado por el señor Rafael.

113 Fallo de tutela de primera instancia, proferido por el 3 de agosto de 2020 por el Juzgado 19 Civil del Circuito de Cali, Valle del Cauca.