TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de septiembre de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 145

TEMAS:	EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN -PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DEL DESPLAZADO A TRAVÉS DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA, Y EL ACCESO A LA RUTA DE REPARACIÓN- EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO -PROTECCIÓN REFORZADA AL DESPLAZADOS Y A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y COGNITIVA
INSTANCIA:	PRIMERA

1. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO:

Decide la Sala, el fondo de la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por ANA VÍCTORIA CASTRO DE SILGADO en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN

INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PATA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS", el MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO y el MUNICIPIO DE SINCELEJO y con la vinculación oficiosa en calidad de tercero del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA".

2. ANTECEDENTES:

2.1. RESEÑA FÁCTICA

Expone la accionante que, es víctima del conflicto armado, incluida en el registro único de victimas RUV, por lo que ha presentado en varias oportunidades solicitudes para el reconocimiento de su reparación integral, situación que hasta el momento no se ha materializado.

Señala que, los entes demandados no los han tenido en cuenta en los procesos de convocatorias para viviendas de interés social y tampoco se les ha otorgado ningún tipo de ayudas estatales, lo cual le está causando graves e irremediables perjuicios y violando sus derechos fundamentales como víctima del conflicto armado.

3. PRETENSIONES:

Solicita la parte actora, se tutelen los derechos fundamentales invocados y como consecuencia:

- Se ordene a las entidades accionadas, que otorguen la reparación integral oportuna y la indemnización administrativa, superior a 17 SMLMV.
- Que se ordene a los accionados la inclusión en los programas de generación de ingresos (vinculación laboral), para lograr una estabilización socioeconómica.
- Que excepcionalmente se les otorgue una vivienda de interés social como manifestación del derecho fundamental a la vivienda.

- Que se ordene a las entidades demandadas la continuidad en las prórrogas de ayuda humanitaria.

4. LA ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 20 de agosto de 2015 (fol. 10).
- Admisión de la demanda: 21 de agosto de 2015 (fol. 12).
- Notificaciones: 21 de agosto de 2015 (fol. 22 a 37).
- Contestación municipio de Sincelejo: 24 de agosto de 2015 (fol. 38 a 43).
- Contestación FONVIVIENDA: 25 de agosto de 2015 (fol. 46 a 49).
- Contestación DPS: 25 de agosto 2015 (fol. 50 a 57).
- Contestación Ministerio de Vivienda: 27 de agosto de 2015 (fol. 64 a 76).

5. RESPUESTA A LA ACCIÓN DE TUTELA.

-El MUNICIPIO DE SINCELEJO[1], a través de memorial de fecha 24 de agosto de 2015, expone que, no les consta ninguno de los hechos narrados en la demanda, y se opone a las pretensiones de la misma, ante lo cual informan que el tema de las indemnizaciones administrativas no es competencia de la administración municipal sino de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, razón por la cual se puede acercar al punto de atención, reparación y orientación de victimas del Departamento de Sucre.

Concluye señalando que, se encuentra totalmente demostrada la improcedencia de

[1] Folio 38 a 43.

la acción de tutela teniendo en cuenta que los hechos y móviles que motivaron su presentación, carecen de objeto y causa legal, por cuanto la administración municipal no es competente para dar solución al requerimiento de la accionante.

-El **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA"**[2], da respuesta al requerimiento del despacho, por medio de escrito presentado el 25 de agosto de 2015, donde manifiesta que, una vez consultado el archivo histórico de la entidad se encontró que el hogar de la accionante no figura dentro de ninguna convocatoria de vivienda para personas en situación de desplazamiento.

Argumentó además que, teniendo en cuenta la situación de la demandante, es el Departamento para la Prosperidad Social, quien debe seleccionar los beneficiarios de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en las normas reglamentarias, en caso particular, la actora no ha sido habilitada por el DPS, como potencial beneficiaria del subsidio familiar 100% vivienda en especie.

Que por todo lo anterior y como quiera que no existe una postulación del hogar de la demandante, se oponen a la prosperidad de la acción de tutela en lo referente a la entidad, solicitando la declaración de improcedencia por carencia actual de objeto.

-El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**[3]**,** contesta la demanda el 25 de agosto de 2015, exponiendo que dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la demandante, por lo que prosigue a señalar el marco normativo que regula el trámite de la consolidación estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, haciendo énfasis en que, el DPS, no es la entidad competente para asumir dichas funciones, las que le corresponden en general a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la

[2]Folio 47 a 49.
[3]Folio 50 a 57.

Violencia- SNARIV-.

El **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO**[4]**,** contestó la acción de tutela, mediante escrito del 27 de agosto de 2015, oponiéndose a las pretensiones, y manifestando que, teniendo en cuenta las competencias y funciones legalmente dadas a la entidad, no estaría legitimada para entrar a solucionar los requerimientos de la accionante, sino que dicha deber le corresponde al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS", y al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA.

6. PROBLEMAS JURÍDICOS:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, se formulan los siguientes:

¿Es la acción de tutela el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada y como consecuencia para obtener del Gobierno a través de sus organismos competentes la asistencia humanitaria, estabilización socioeconómico y en general la inclusión en todos los programas gubernamentales creados para la superación del flagelo del desplazamiento forzado, como expresión del mínimo vital que debe ser garantizado por el Estado?

De ser cierto lo anterior se plantea, ¿estarían vulnerando los entes accionados los derechos fundamentales de la actora constitucional, al omitir el seguimiento y estudio de sus condiciones de vulnerabilidad y de los de su núcleo familiar y como consecuencia, otorgar la asistencia humanitaria estatal y la inclusión en los programas de estabilización socioeconómica?

[4] Folio 65 a 72.

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala, es competente para conocer de la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 37, en primera Instancia, por estar dirigida la misma contra autoridades administrativas del orden nacional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados, si hay lugar a ello.

Por lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiarán los siguientes temas: **i)** El desplazamiento forzado y la procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de quienes padecen está condición, **ii)** Protección constitucional de los derechos del desplazado a través de la reparación administrativa, y el acceso a la ruta de reparación- el derecho fundamental a la vivienda digna y el subsidio de vivienda para la población víctima del desplazamiento, **iii)** Protección reforzada al desplazados y a las personas con discapacidad mental y cognitiva y **iv)** El caso concreto.

7.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de

los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD hoy en día REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS-RUV, del que se desprende una serie beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

> *"Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados."*[5]

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Es ahí donde se plantea cuál es el mecanismo idóneo para buscar que los derechos

[5] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

de los desplazados sean protegidos como bien manda la ley, por lo que la Sala en este punto aborda no solamente la condición general del desplazado como se observó anteriormente, sino también cual es el mecanismo pertinente para buscar que sus derechos sean protegidos, y es donde se analiza la pertinencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los desplazados.

Al respecto la Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

> *"La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada[6], ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.*
>
> *Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007[7], señaló:*
>
> > *"La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes."*
>
> *En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional."*[8]

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado, en el caso concreto, no resulta ser un mecanismo

---

[6] Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[7] M.P. Catalina Botero Marino.

[8] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010

idóneo los medios ordinarios de defensa judicial, es decir, en el caso concreto no resulta ser un medio efectivo los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, los que en forma principal procederían para la protección, en atención a que nos encontramos en presencia de un acto administrativo, por lo que se abre paso el mecanismos de acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática y de vulnerabilidad manifiesta[9].

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Por esta causa, la Sala, se detiene en este punto a fin de dilucidar el tema, además sin dejar de lado, que precisamente se está desarrollando la procedencia de la acción de tutela para salvaguardar los derechos de la población desplazada.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

> *"Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que*

[9] Corte constitucional. Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007 "***La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado***. *En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes."*

desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales."[10]

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

7.2.PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DEL DESPLAZADO A TRAVÉS DE LA REPARACIÓN ADMINISTRATIVA, Y EL ACCESO A LA RUTA DE REPARACIÓN- EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO:

Desde que se desató en Colombia el fenómeno del desplazamiento como principal foco de masivas vulneraciones en materia de derechos humanos, se han venido respondiendo con una normativa amplia en materia de protección a sus derechos, acorde con las necesidades de esta población, lo que incluye a las víctimas de otro tipo de delitos que atentan de forma directa contra los derechos humanos, como son la desaparición forzada y la tortura[11].

---

[10] Corte constitucional. Sentencia T-892A de 2006. Acción de tutela instaurada por Darlinton Javier Agualimpia Guerrero contra el H. Consejo Superior de la Judicatura. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

[11] En este punto, es importante aclarar que la Ley 1448 de 2011, consagra de forma clara y amplia qué debe entenderse por víctimas, en el siguiente sentido: *"**ARTÍCULO 3º. VÍCTIMAS.** Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*."

El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a una gran parte de la población. Es así, como el Estado ha ordenado a las distintas autoridades que participan en la protección de la población desplazada, adelantar políticas públicas de atención con el fin de garantizar una protección efectiva de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en gran medida no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.

Por su parte, la Corte Constitucional ha considerado que el daño que ocasiona el desplazamiento forzado, es un hecho notorio, y ha reconocido tanto la dimensión moral como la dimensión material del daño que causa el desplazamiento, posición esta que igualmente ha sido aplicada a otro tipo de víctimas como las derivadas de los delitos de desaparición forzada y tortura, por atentar estas de forma grave contra los derechos humanos y ser utilizados como una forma de aterrorizar a la población civil, afectada por los conflictos de violencia generalizada. Igualmente, ha afirmado que este daño se refiere a una vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las personas víctimas de este delito, como de la condición de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta que produce, y a la necesaria garantía de sus derechos. Así mismo, la Corte incluyó como parte de los derechos mínimos que deben ser garantizados a este tipo de población, sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición.

Uno de los medios para frenar y superar las condiciones vulnerabilidad de las victimas del desplazamiento, es la indemnización administrativa, que inicialmente fue contemplada en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 2008, como indemnización solidaria, creada con el objetivo se ser una medida de reparación, consistente en el reconocimiento y pago de sumas de dinero a las víctimas de: homicidio, desaparición forzada y secuestro; lesiones personales y psicológicas;

tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilegal de menores; desplazamiento forzado; según los montos establecidos en el artículo 5º de la misma norma.

Posteriormente se expidió la Ley 1448 de 2011, "*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, en éstas dos últimas normas ya no se habla de indemnización solidaria sino de indemnización administrativa, la cual fue prevista en el TÍTULO VII sobre Medidas de Reparación Integral, CAPÍTULO III del Decreto 4800 de 2011, y especialmente se encuentra en el numeral 7° del artículo 149 del Decreto 4800 de 2011[12].

Conforme a las previsiones de la Ley 1448 de 2011, los Decretos 1290 de 2008 y 4800 de 2011 se tiene que las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a la reparación administrativa en procura de la materialización de sus derechos constitucionales y de esa manera a que se les brinde las garantías de dignidad, igualdad, del debido proceso, de buena fe, entre otros, sin perjuicio de la aplicación de enfoque diferencial, esto es reconociendo que hay poblaciones que deben recibir atención preferencial atendiendo sus condiciones, como el género, la edad, personas en situación de discapacidad, etc.

Igualmente para hacer efectivas las medidas de reparación también deben tenerse en cuenta los principios de progresividad, gradualidad sostenibilidad y de complementariedad consagrados en los mismos preceptos normativos.

---

[12] *"Artículo 149. Montos. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos:*
(…)
7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.
Los montos de indemnización administrativa previstos en este artículo se reconocerán en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento del pago."

Así las cosas, en cuanto al procedimiento con el cual se desarrolla la reparación integral a las víctimas, es importante mencionar que el legislativo lo enmarco bajo el seguimiento de una serie principios en aras de garantizar de manera real y efectiva los mecanismos de superación de la población desplazada, al respeto indican los artículo 8º y 151 del Decreto 4800 de 2011:

> *"Articulo. 8.* ***Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz.*** *En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4º del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.*
>
> *Artículo 151.* ***Procedimiento para la solicitud de indemnización.*** *Las personas que hayan sido inscritas en el registro único de víctimas podrán solicitarle a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la entrega de la indemnización administrativa a través del formulario que esta disponga para el efecto, sin que se requiera aportar documentación adicional salvo datos de contacto o apertura de una cuenta bancaria o depósito electrónico, si la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas lo considera pertinente. Desde el momento en que la persona realiza la solicitud de indemnización administrativa se activará el programa de acompañamiento para la inversión adecuada de los recursos de que trata el presente decreto.*
>
> *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entregará la indemnización administrativa en pagos parciales o un solo pago total atendiendo a criterios de vulnerabilidad y priorización.*
>
> *Para el pago de la indemnización administrativa la unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas no deberá sujetarse al orden en que sea formulada la solicitud de entrega, sino a los criterios contemplados en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 8º del presente decreto.*
>
> *Parágrafo. 1º—En los procedimientos de indemnización cuyo destinatarios o destinatarias sean niños, niñas y adolescentes, habrá acompañamiento permanente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En los demás casos, habrá un acompañamiento y asesoría por parte del Ministerio Público.*

> *Parágrafo. 2º—La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá orientar a los destinatarios de la indemnización sobre la opción de entrega de la indemnización que se adecue a sus necesidades, teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad de la víctima y las alternativas de inversión adecuada de los recursos en los términos del artículo 134 de la Ley 1448 de 2011. La víctima podrá acogerse al programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización por vía administrativa independientemente del esquema de pago por el que se decida, sin perjuicio de que vincule al programa los demás recursos que perciba por concepto de otras medidas de reparación".*

También es importante mencionar, que existen una diferencia entre indemnización por vía administrativa como una de las medidas de reparación integral a las víctimas, señaladas en el artículo 25 inciso. 2° y artículo 69 de la Ley 1448 de 2011, y las medidas de asistencia y atención, entre las cuales se encuentra la ayuda humanitaria, asistencia en salud y educación y asistencia funeraria la atención o asistencia social, contenida en los artículos 60 y ss. *ibídem*, los cuales están destinados a suplir las necesidades de los desplazados de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimiento, utensilios de cocina, atención médica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y pueden ser acumuladas por tener naturaleza jurídica es distinta.

Establece el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011:

> *"**ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL**. 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 3° 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.

Respecto al tema la H. Corte Constitucional expuso:

"En cuanto al derecho a la reparación integral, este se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, en donde se establece que "[l]as 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." En este sentido, la ley prevé los principios de adecuación y efectividad de la reparación, así como el enfoque diferencial y carácter transformador con que se debe llevar a cabo.*

*Así mismo, la norma prevé que l****a 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." De esta manera, la Sala evidencia que la norma incluye como parte de la reparación, las diferentes medidas y estrategias que conducen a una reparación plena e integral de las víctimas, y que tiene en cuenta tanto la dimensión individual como la dimensión colectiva de la reparación, y que así mismo reconoce la necesidad de reparar material y moralmente a las víctimas."* [13] (Destacado del Sala).

Teniendo claro que, uno de los medios utilizados para la reparación integral es la indemnización administrativa, como beneficio individual distinta a las medidas de asistencia y atención a las que también tiene derecho la población víctima del desplazamiento, se puede mencionar que dicha ayuda se encuentra consignada en

[13] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU 254 de 2013. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, norma reglamentada por el Decreto 1377 de 2014 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan aspectos de retorno y reubicación y se dictan otras disposiciones*".

Ahora bien, a Unidad de Atención y reparación ha diseñado diversos mecanismos para cumplir con los lineamientos de la Ley 1448, entre ellos **la ruta integral de atención, asistencia y reparación** en el marco de la cual se diseñó el modelo de Atención, Asistencia y la Reparación Integral a las víctimas (MAARIV)[14]. Este instrumento pretende conocer la situación de cada hogar y brindar acompañamiento para que las personas puedan a acceder a la oferta de servicios que brinda el Estado para hacer efectivos sus derechos y mejorar su calidad de vida. La caracterización de los hogares se hace a través del (PAARI)[15] cuyo fundamento jurídico se encuentra en el Decreto 1377 de 2014, norma que por su pertinencia para el caso concreto se traerá a colación.

> *"Artículo 4°. Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral. Con el fin de determinar las medidas de reparación aplicables, se formulará de manera conjunta con el núcleo familiar, un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI). A través de este instrumento se determinará el estado actual del núcleo familiar y las medidas de reparación aplicables.*
>
> *Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) contemplarán las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición, de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley 1448 de 2011 y normas reglamentarias.*
>
> *Artículo 5°. Acceso priorizado a la Ruta de Reparación. La ruta de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado inicia cuando la víctima voluntariamente comienza su proceso de retorno o reubicación en un lugar distinto al de expulsión, incluyendo la reubicación en el lugar de recepción; o cuando se cumplen las condiciones descritas en los numerales 2 y 3 del artículo 7° del presente decreto.*

---

[14] Modelo Único de Atención, Asistencia y Reparación.
[15] Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 6°. Criterios de priorización para los procesos de retorno y reubicación. *Para el acceso a los procesos de retorno o reubicación se priorizarán los núcleos familiares que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, a aquellos que hayan iniciado su proceso de retorno o de reubicación por sus propios medios sin acompañamiento inicial del Estado, las víctimas reconocidas en sentencias proferidas por las salas de justicia y paz y los núcleos familiares que hayan recibido restitución de tierras, titulación, adjudicación y formalización de predios.*

Artículo 7°. Indemnización individual administrativa para las víctimas de desplazamiento forzado. *La indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado se entregará prioritariamente a los núcleos familiares que cumplan alguno de los siguientes criterios:*

1. Que hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima y se encuentre en proceso de retorno o reubicación en el lugar de su elección. Para tal fin, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas formulará, con participación activa de las personas que conformen el núcleo familiar víctima un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI).
2. Que no hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima debido a que se encuentran en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.
3. Que solicitaron a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y este no pudo realizarse por condiciones de seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima.

Parágrafo. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ejercerá la coordinación interinstitucional para verificar las condiciones de seguridad de la zona de retorno o reubicación en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, y para promover el acceso gradual de las víctimas retornadas o reubicadas a los derechos a los que hace referencia el artículo 75 del Decreto número 4800 de 2011.

Artículo 8°. Indemnización por vía administrativa para víctimas de desplazamiento forzado. Modifíquese el artículo 159 del Decreto número 4800 de 2011, el cual quedará así:
El monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el parágrafo 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. El acceso a las modalidades definidas en el parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 no constituye indemnización."

Ahora bien, teniendo en cuenta las exigencias de la norma anterior, respecto a los criterios de priorización es importante mencionar lo que expone el máximo órgano

de la jurisdicción constitucional respecto a este tema:

> *"Procedimiento y normas aplicables para el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, establecido en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4800 de 2011*
> …
> *Por lo demás, el artículo 13 de la Ley de Víctimas reconoce que para la aplicación de las medidas contenidas en ella, como lo son la ayuda humanitaria y la reparación integral, es preciso acudir al principio de enfoque diferencial, que obliga al Estado a ofrecer garantías especiales y condiciones particulares para hacer efectivo del goce de sus derechos.* ***Entre los beneficiarios de este principio se encuentran los grupos que están expuestos sufrir un mayor riesgo de violaciones, tal y como ocurre con las mujeres, los jóvenes, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad,*** *los campesinos, los líderes sociales, los miembros de organizaciones sindicales, los defensores de Derechos Humanos y las víctimas de desplazamiento forzado.*
>
> *4.5.3. Precisamente, en desarrollo de los citados mandatos, se expidió la Resolución No. 0223 de abril de 2013, vigente al momento de expedición de esta sentencia, la cual precisa que el orden de priorización que contiene dicha norma, constituye una herramienta para el ejercicio de las acciones afirmativas a favor de las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, en virtud de la especial situación de vulnerabilidad o marginalidad en la que se encuentran.*
>
> *En concreto, se establecen doce situaciones que permitirían a la UARIV dar prioridad para el acceso a la medida de indemnización, las cuales se centran en los siguientes sujetos:*
> …
> *4. Víctimas del conflicto armado interno con discapacidad física, sensorial, intelectual, mental o múltiple, la cual se acreditará a través de por lo menos uno de los siguientes medios: (a) que la condición de discapacidad se encuentre en el Registro Único de Víctimas; (b) que la condición se encuentre en una declaración jurada ante notario; (c) que la condición conste en una calificación de la pérdida de la capacidad laboral expedida por la Junta de Calificación de Invalidez; (d)* ***que la condición conste en una certificación médica expedida por la entidad promotora de salud respectiva****; (e) que la* ***condición conste en la historia clínica****. En todos los casos se observará el principio de buena fe y se preferirán los documentos que más fácilmente pueda allegar la persona a efectos de acreditar su condición.*
> *…"*[16] *(Negrillas y Subrayas de la Sala).*

En lo relacionado con el tema del derecho a la vivienda digna, podemos mencionar, que guarda una estrecha relación con la reparación integral y restitución de la tierra,

---

[16] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-534 de 2014. M.P. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

por consiguiente, se ha venido desarrollando jurisprudencialmente como la manifestación del derecho a un hogar para el asentamiento de las familias obligadas a huir de sus territorios o lugares habituales de residencia.

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la C.P. consagra el acceso a ella como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

La Corte Constitucional ha sostenido en algunos de sus pronunciamientos que:

> *"El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley."*[17]

Ahora bien, la Honorable Corte ha señalado que uno de los derechos que resultan vulnerados por el hecho del desplazamiento es el de acceder a una vivienda digna, el cual en el caso de este segmento poblacional se considera de carácter fundamental. En efecto ha indicado:

> *"no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental."*[18]

---

[17]CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995.
[18] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del de 2006.

Sobre el particular, la misma Corporación en sentencia T-064 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería del 9 de febrero de 2009, ha manifestado del derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento lo siguiente:

> *"5.1 Al terminar la situación del desplazamiento sólo con la estabilización socio-económica aludida en el fundamento jurídico anterior, y que se entiende como "la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas", es menester señalar que dicha estabilización es imposible si la población que actualmente se encuentra en las anotadas condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, no recibe la debida atención para obtener y conservar una vivienda digna.*
>
> *5.2 Y es que tratándose de la población desplazada, el derecho a una vivienda digna adquiere una mayor dimensión por las mismas condiciones que acarrea el desplazamiento, pues estos colombianos y colombianas tuvieron que abandonar sus propios lugares de residencia o actividades económicas habituales y afrontar condiciones inapropiadas de alojamiento, alimentación y estadía, lo que hace que sea ostensible y necesaria la inmediata intervención y protección por parte del Estado.*
>
> *5.3 Si bien en principio el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter prestacional, y salvo excepciones es amparable por vía de tutela, esta Corporación ha señalado que en el caso de la población desplazada se trata de un derecho fundamental, pues está vinculado inseparablemente con otros derechos que indudablemente ostentan este carácter.*
>
> *Así, en la sentencia T-585 de 2006[19], la Corte Constitucional señaló:*
>
> ***"****En efecto, como ha sido expresado por esta Corte[20], la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc. (…)"*
>
> *5.4 Dado lo anterior, el derecho fundamental a la vivienda digna, en estos casos, es un derecho susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. En tal sentido, siguiendo la sentencia en cita, el contenido de este derecho está dado por las siguientes obligaciones de las autoridades públicas en la materia:*
>
> *"(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 este sentido, la***

[19] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
[20] *Cfr.* Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

> ***Corporación ha precisado que 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; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras."*
>
> …
>
> *5.6 En conclusión, en el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental.* ***En tal sentido, en la etapa de estabilización socioeconómica, el contenido de este derecho está dado por el deber de las autoridades públicas de brindar a la población desplazada soluciones de vivienda de carácter definitivo, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana.*** *De conformidad con las normas que regulan la materia, en el orden nacional dichos subsidios son otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda –fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, Entidad que tiene la responsabilidad de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social."* (Negrillas y subrayas de la Sala).

Ahora bien, como se indicó anteriormente, el artículo 51 Superior consagra la obligación del Estado de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, mediante la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

En desarrollo de la anterior disposición se expidió la Ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está conformado por las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de este tipo de vivienda.

Asimismo, en la referida ley se establece el subsidio familiar de vivienda, dirigido a hogares que carezcan de medios económicos para obtener, mejorar o habilitar legalmente los títulos de su hogar.

Este subsidio, a nivel nacional ha sido regulado parcialmente por el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y el Decreto 951 de 2001, este último como marco general, con algunas modificaciones posteriores.

A su vez, el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 señala que la asignación de los subsidios en áreas rurales correspondía, de manera exclusiva, al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. Dado que esta última entidad entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, según el Decreto Ley 555 de 2003, el cual cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ahora bien, en relación con la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento, la Ley 387 de 1997 estableció para la atención social en vivienda urbana y rural, las acciones que deben implementar las autoridades a mediano y a largo plazo a fin de lograr la consolidación y estabilización socioeconómica de la población en dicha situación. Tales medidas fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001.

Por su parte, el Decreto 378 de 2007, reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003.

A su vez, el artículo 12 del Decreto 4429 de 2005 señala que para la asignación de subsidios de vivienda de orden nacional se dará prioridad, entre otros grupos, a la población sometida a desplazamiento por la violencia.

Finalmente, el artículo 5 del Decreto 2190 de 2009 consagró que el subsidio nacional de vivienda urbana será otorgado por FONVIVIENDA con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación y por las Cajas de Compensación

Familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran a favor de sus afiliados.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, valga la pena mencionar lo expuesto por la H. Corte Constitucional en pronunciamiento más reciente, donde abordó el contenido y alcance de la sentencia de unificación SU-234 de 2013, (ut supra), concluyendo en este caso,

> "***En relación con las diferentes vías para que las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular, puedan obtener el derecho a la reparación integral, en general los ordenamientos prevén tanto la vía judicial como la vía administrativa***. *Estas diferentes vías de reparación a víctimas presentan diferencias importantes: (i) la reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. ii) Mientras que por otra parte, la reparación por la vía administrativa se caracteriza en forma comparativa (i) por tratarse de reparaciones de carácter masivo, (ii) por buscar una reparación, que si bien es integral, en cuanto comprende diferentes componentes o medidas de reparación, se guía fundamentalmente por el principio de equidad, en razón a que por esta vía no resulta probable una reparación plena del daño, ya que es difícil determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido, y (iii) por ser una vía expedita que facilita el acceso de las víctimas a la reparación, por cuanto los procesos son rápidos y económicos y más flexibles en materia probatoria. Ambas vías deben estar articuladas institucionalmente, deben guiarse por el principio de complementariedad entre ellas, y deben garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas."*
>
> …
>
> ***El derecho a obtener reparación es de carácter integral. Esto significa que su alcance excede la visión meramente económica de la participación de las víctimas dentro de los procesos llevados contra los responsables del daño, y debe abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En el plano individual, la Corte ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a"(i) la restitutio in integrum, o reposición de la situación a su estado original; (ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y (iii) la satisfacción o reparación moral". En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen***

de la ley, tienen derecho a una reparación colectiva que exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia.*"*

…

En jurisprudencia posterior, por virtud de la Sentencia SU-254 de 2013, la Sala Plena de esta Corporación, atendiendo el marco legal contenido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, unificó los criterios jurídicos a partir de los cuales se efectúa la reparación integral e indemnización administrativa a víctimas del desplazamiento forzado y de graves violaciones a los derechos humanos. En esa oportunidad la Corte se pronunció in extenso sobre los siguientes ejes temáticos: (i) los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral en el marco del derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos; (ii) la jurisprudencia constitucional en sede de control abstracto sobre los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación; (iii) la jurisprudencia constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento sobre reparación a víctimas de desplazamiento forzado; (iv) la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de reparación integral a víctimas del desplazamiento forzado en el marco de procesos contencioso administrativos; (v) el nuevo marco jurídico institucional para la reparación integral a víctimas, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios; (vi) los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con la Ley 1448 de 2011.

…

El acceso a vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por hechos de violencia, lo que se traduce en una obligación del Estado Colombiano a diseñar una serie de planes y políticas sociales y económicas para garantizar la satisfacción en materia de vivienda digna a dicha población, obligación que también supone un acompañamiento informativo que les permita tener claridad sobre los trámites y requisitos para acceder a las soluciones de vivienda."

Desde luego la situación de desplazamiento implica el abandono abrupto del lugar de vivienda, lo que per se genera una situación de indefensión que dificulta el cumplimiento de los procedimientos administrativos o judiciales diseñados para lograr restablecer los derechos sistemáticamente quebrantados, es por ello que en muchas ocasiones exigir a dicha población el cumplimiento de trámites o requisitos administrativos resulta excesivo y desproporcionado, constituyendo restricciones al acceso a los programas de reubicación, restitución o vivienda lo que es contrario al artículo 84 de la Constitución Política.

En concordancia con el principio de reparación integral el artículo 123[39] de la Ley 1448 establece las medidas en materia de restitución de vivienda, sobre las cuales la jurisprudencia de esta Coporación ha determinado lo siguiente:

"Cuando se trata de población desplazada por el conflicto armado, el derecho a la vivienda implica al menos las siguientes obligaciones de cumplimiento instantáneo: las de ***(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 este sentido, la Corporación ha precisado que 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; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; en el diseño de los planes y programas de vivienda y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras."

La política pública de vivienda para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda en particular del Fondo Nacional de Vivienda creado mediante el Decreto 555 de 2003.[21]" (Destacado y subrayas de la Sala).

De conformidad con el precedente citado considera la Sala, que el derecho a la vivienda digna, así como la indemnización administrativa en dinero, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado se torna como fundamental, toda vez que este segmento poblacional se encuentra en una en una situación de debilidad y vulnerabilidad manifiesta que los hace sujetos de especial protección constitucional, concluyendo entonces, que dichos beneficios se tornan obligatorios como desarrollo del derecho de las víctimas del conflicto armado, tal como lo determinan las nomas antes enunciadas y la misma jurisprudencia constitucional.

8. EL CASO CONCRETO:

Conforme a los problemas jurídicos planteados, la Sala considera que el derecho a la reparación integral a través de las ayudas estatales y el derecho a la vivienda digna

[21] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-236 de 2015. M.P. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados al margen de la ley, son derechos que debe ser objeto de especial protección por parte del Estado, so pena de incumplir los fines que le han sido encomendados en el texto Constitucional y que mientras las entregas de los subsidios de vivienda no se hagan de manera real y efectiva la condición de vulnerabilidad seguirá prologándose en el tiempo y los derechos fundamentales seguirán siendo desconocidos por parte de los Organismos Estatales encargados de la materia.

Sobre el caso particular, tenemos que la accionante manifiesta ser desplazada, y estar inscrita en el REGISTRO ÚNICO DE VICTIMAS-RUV, situación que si bien es cierto no probó con documento alguno dentro del proceso, también lo es que los entes accionados no refutaron tal condición a través del ejercicio de su defensa, limitándose exclusivamente a informar que la actora no se encontraba inscrita en los programas gubernamentales creados para la población víctima del desplazamiento, y la entidad encargada del mencionado registro, la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, guardó absoluto silencio en el presente trámite, por lo que su silencio hace presumir ciertas las afirmaciones de la accionante, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991[22]-[23].

---

[22] *"ARTÍCULO 20: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD: si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano. Salvo que el juez estime necesario otra averiguación previa"*

[23] Sobre la presunción de veracidad, ha dicho la CORTE CONSTITUCIONAL: ***"****Quinta. Presunción veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular, según el caso. Reiteración de jurisprudencia.*

Dispone el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que las entidades demandadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean requeridos en desarrollo del proceso de tutela, dentro del plazo otorgado por el juez, pues de no hacerlo "se tendrán por ciertos los hechos".

Se erige así una presunción de veracidad, concebida como respuesta a la inacción, el desinterés o la negligencia de la autoridad pública o del particular contra quien se haya interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere informes y éstos no son suministrados dentro del plazo indicado.

La Corte Constitucional ha señalado que esa presunción de veracidad "encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas".

Así las cosas, al no controvertir dicha afirmación, se presumen que los hechos narrados por la demandante son ciertos, como quiera que ha sido enfática la jurisprudencia constitucional a la hora de valorar circunstancias como la que nos ocupa, exponiendo que, que al momento de valorar los enunciados de la declaración, el funcionario competente debe tener en cuenta la presunción de buena fe. En consecuencia, si estima que el relato o las pruebas son contrarios a la verdad, deberá demostrar que ello es así, dado que la presunción de la buena fe supone una inversión de la carga de la prueba. **En estos casos, corresponde a la autoridad demostrar que los hechos esenciales de la narración no son ciertos y que, por tal razón, el solicitante no se encuentra en circunstancia de desplazamiento interno**[24], situación que no ocurrió en el caso de marras, pues los entes accionados guardaron absoluto silencio al respecto.

En igual sentido es considerable señalar, que la accionante además de ser desplazada, es madre de un joven de 23 años, diagnosticado con SÍNDROME DE DOWN, y de un joven de 27 años diagnosticado con DESORDEN COGNITIVO DESORIENTADO EN TIEMPO Y ESPACIO, SIN CONOCER SU EDAD, valorado como persona con **discapacidad permanente** (folio 6, 7 y 8).

Por lo anterior, es claro que la accionante y su grupo familiar, son personas catalogadas constitucionalmente como sujetos de especial protección, no solo por hecho de ser víctima del conflicto armado, sino también porque su núcleo familiar está compuesto por dos personas en situación de discapacidad mental y cognitiva, lo que conlleva a que tengan una protección reforzada por parte del Estado.

Ha sido reiterativa la H. Corte Constitucional en exponer que el artículo 13 Superior, contiene una cláusula de obligatorio cumplimiento para el Estado, en

---

Dicha presunción obedece, de igual manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la carta política ha impuesto (cfr. artículos 2°, 6°, 121 e inciso segundo del 123 Const.).” CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-897/10, del 11 de noviembre de 2010.

[24] Ver CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-076 de 2013. M.P. ALEXEI JULIO ESTRADA.

sentido de propender por la búsqueda de condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, y a adoptar medidas que favorezcan a los grupos discriminados o marginados, protegiendo especialmente a "aquellas personas que por su condición **económica**, **física o mental**, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta". Que lo anterior debe ser observado en conjunto con lo dispuesto por el artículo 47 *ibídem*, que dispone, *"el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala se permite en destacar uno de los pronunciamientos del Alto Tribunal respecto al tema:

> *"**De conformidad con la Constitución el compromiso que tiene el Estado para con las personas discapacitadas es doble**: por una parte, debe abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; por otra, **con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, debe remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas, y en tal sentido, impulsar acciones positivas**.*
>
> *En cuanto a las acciones afirmativas, esta Corporación ha sostenido que son aquellas cuyo propósito es proteger a ciertas personas o grupos, ya sea para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien para conseguir que los miembros de un grupo discriminado tenga una mayor representación, en el escenario político o social".* [25] (Negrillas de la Sala).

En virtud de lo analizado considera esta Colegiatura que la demandante y su núcleo familiar no han alcanzado las condiciones de autosostenimiento, y ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, ya que, adicionalmente a su condición de desplazados, presentan un alto grado de vulnerabilidad, pues, su hogar lo componen dos hijos discapacitados mental y cognitivamente. Por lo anterior, requieren una atención prioritaria y diferenciada, hasta que consigan el

[25] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-286 de 2010. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

paso a soluciones socioeconómicas duraderas y, por tanto, se constate el cese de sus condiciones de vulnerabilidad.

No obstante lo anterior, no existe ningún tipo de prueba de que la actora haya iniciado alguno de los trámites necesarios para la materialización de las ayudas y beneficios estatales ya referidos, y por el contrario, las entidades accionadas que atendieron oportunamente el llamado de este Tribunal a presentar el correspondiente informe dentro de la esta acción, manifiestan que no poseen información sobre la actora o alguna petición realizada por esta en este sentido, como lo manifestaron FONVIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Municipio de Sincelejo. Por ello, a estas entidades no se les impondrá orden alguna, pues no existen los fundamentos de hecho necesarios para afirmar que con su actuación positiva o negativa, hayan vulnerado los derechos de la accionante, tal como lo exige el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

Con relación a la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, como entidad encargada del registro y atención primaria de las víctimas, tiene especial relevancia su actuación y por ello debe despacharse positivamente el amparo de tutela en su contra, dado que la actora en su condición de desplazado por la violencia, tiene derecho a la asistencia del Estado, siendo la puerta de entrada de esta, la entidad en mención, quien deberá coordinar con todas las demás entidades públicas de atención social, la asistencia integral de la actora, por lo que se protegerán sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a la población desplazada, derechos fundamentales innominados a la luz del artículo 94 de la C.P., los que conllevan a que igualmente se vulneren los derechos al mínimo vital, la igualdad, el trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de las personas que forman parte de su núcleo familiar.

Por lo antes expuesto, se **ORDENARÁ** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que realice un estudio preliminar del hogar accionante, se informe su situación de vulnerabilidad y se determine si posee derecho a beneficiarse de la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo, y a la indemnización administrativa, y en caso de que tenga derecho esta, se exprese de forma concreta su monto y la fecha de desembolso, atendiendo en todo caso, las condiciones especiales de discapacidad de los miembros integrantes de su grupo familiar, conforme lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional estudiada en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,** administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: TUTÉLENSE los derechos a la vida en condiciones dignas, y reparación integral del accionante y núcleo familiar, derechos fundamentales innominados a la luz del artículo 94 de la C.P., los que conllevan a que igualmente se vulneren los derechos al mínimo vital, la igualdad, el trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de las personas que forman parte de su núcleo familiar, vulnerados por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**.

SEGUNDO: ORDÉNESE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que realice un estudio preliminar del hogar accionante, se informe su situación de

vulnerabilidad y se determine si posee derecho a beneficiarse de la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo, y a la indemnización administrativa, y en caso de que tenga derecho esta, se exprese de forma concreta su monto y la fecha de desembolso, atendiendo en todo caso, las condiciones especiales de discapacidad de los miembros integrantes de su grupo familiar, conforme lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional estudiada en la presente providencia.

TERCERO: DENIÉGESE el amparo en contra de las demás entidades accionadas (FONVIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Municipio de Sincelejo) por lo expuesto en la parte motiva del fallo.

CUARTO: Si el presente fallo no es impugnando, **REMÍTASE** la presente actuación a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo **ORDÉNESE** el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 130.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con Permiso

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ