

Sentencia T-119/12

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE POBLACION DESPLAZADA-Suspensión de diligencias

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Defensor Regional del Pueblo en representación de comunidad ubicada en una invasión/REQUISITOS PARA EJERCER LA AGENCIA OFICIOSA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO

De la jurisprudencia de la Corporación construida en escenarios constitucionales semejantes al que se aborda en esta oportunidad, es posible extraer las siguientes conclusiones: existe jurisprudencia constante, uniforme y reiterada por distintas salas de revisión en el sentido de que (i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se encuentra inmersa en diligencias de desalojo (o, de forma más amplia, en procesos policivos de restitución bienes ocupados irregularmente), incluso cuando los bienes ocupados son de propiedad pública. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado. Sobre la posibilidad de suspender el desalojo o el trámite policivo, la situación resulta menos clara y consolidada, toda vez que en los tres primeros fallos de la línea (T-078 de 2004, T-770 de 2004 y T-967 de 2009) no se consideró viable la suspensión del desalojo, en tanto que en la sentencia más reciente (T-068 de 2010) se consignó que el desalojo se encuentra prohibido cuando involucra personas en situación de desplazamiento, en virtud de los estándares internacionales de protección a la vivienda digna y la obligación de restitución de bienes a las víctimas de desplazamiento. Observando con detenimiento los casos previamente conocidos por las distintas salas de selección, es posible concluir que, en los primeros dos casos la improcedencia de suspender la diligencia se encontraba determinada por una situación fáctica adicional: los afectados ocupaban lugares de alto riesgo de inundación o deslizamiento, de manera que la permanencia en el lugar ocupado comportaba una seria

amenaza a sus derechos constitucionales y, particularmente, a su integridad y seguridad personal, y a su vida. En los dos últimos casos, esa circunstancia no se presentaba, razón por la cual la discusión se ubicó en el plano jurídico y las salas Segunda y Séptima llegaron a conclusiones opuestas. En tal sentido, la Sala Segunda consideró que suspender el desalojo implicaba una legitimación de conductas de hecho por parte del juez de tutela, en desmedro del principio de legalidad; a su turno, la Sala Séptima estimó que los estándares internacionales, principalmente aquellos contenidos en la OG 7 del Comité DESC (que estudia la relación entre los desalojos forzosos y el derecho a la vivienda digna) y los principios Pinheiro prohíben diligencias de desalojo cuando los afectados son víctimas de desplazamiento forzado. De ello, se podrían extraer dos conclusiones: en primer término, que el conocimiento de la Corte sobre el conflicto jurídico mencionado se encuentra aún en formación así que, por el momento, no puede hablarse de jurisprudencia consolidada que oriente claramente la decisión de los jueces constitucionales en este escenario. O bien, que existe una contradicción irreconciliable entre las Salas Segunda y Séptima que afecta la unidad interpretativa y la coherencia de la jurisprudencia constitucional, sin que quede otro camino que aguardar por un fallo de unificación en la materia.

**METODOLOGIA CONSTRUCTIVA DESTINADA A PROTEGER DE MANERA ABIERTA Y EXPLICITA UNA PRACTICA JURISPRUDENCIAL VALIOSA-Caso en que se utiliza para encontrar una vía de solución al conflicto sin entrar a discutir las decisiones concretas ya adoptadas por cada Sala y actualmente intangibles por cosa juzgada**

Es posible, mediante una metodología constructiva, destinada a proteger de manera abierta y explícita una práctica jurisprudencial valiosa, encontrar una vía de solución a ese conflicto, sin entrar a discutir las decisiones concretas ya adoptadas por cada sala, y actualmente intangibles de acuerdo con el principio de cosa juzgada constitucional. La viabilidad de esta solución radica en que en los dos casos en aparente conflicto, al igual que en los casos decididos en 2004, se concedió el amparo a los afectados, difiriendo el alcance de las decisiones únicamente en lo referente a la eventual suspensión del desalojo. La posibilidad de armonización de las decisiones contenidas en los dos últimos fallos a partir de las decisiones previas de la línea, se desprende de una trascendente afirmación contenida en la sentencia T-770 de 2004, de la Sala Cuarta de Revisión (y reiterada en esta oportunidad): la hipótesis de ocupación de bien fiscal por parte de personas desplazadas constituye un complejo conflicto entre la necesidad de proteger el patrimonio público de una parte, y la

obligación de garantizar mínimos de bienestar a la población desplazada en lo concerniente al derecho a la vivienda digna y adecuada, de otro lado. Dejar por fuera del análisis cualquiera de las “aristas” del problema, por así decirlo, implica adoptar una decisión basada en obligaciones ordenadas prima facie por uno solo de los principios en conflicto, en lugar de llegar a conclusiones normativas considerando todos los elementos relevantes de los principios involucrados en la colisión normativa. Así, por ejemplo, asumir el carácter absoluto del principio de legalidad en materia de desalojos puede llevar a desconocer el principio de supremacía constitucional y las circunstancias especiales en que un desalojo forzoso, a pesar de estar previsto por la ley y de ser desarrollado con apego a esta, puede afectar desproporcionadamente los derechos humanos fundamentales de los afectados

#### ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO/DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y GARANTIA DEL ACCESO A UN ALBERGUE EN CONDICIONES DIGNAS

Una vez expuesta la posición de esta Sala de Revisión frente a la suspensión de los desalojos en los que se encuentran involucradas personas en situación de desplazamiento, corresponde realizar el análisis del caso concreto a partir de la misma metodología utilizada en la sentencia T-282 de 2011, teniendo especial consideración con dos aspectos diferenciadores presentes en la actual acción de tutela pues no se trata personas que en su conjunto afirmen una identidad étnica diversa y el bien objeto de ocupación no es patrimonio público sino privado. Recuerda la Sala que la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, y por lo tanto, es innecesario un análisis más estricto a pesar de encontrarnos en un escenario que involucra un proceso policivo. En segundo lugar, reitera la Corte que la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se encuentra inmersa en diligencias de desalojo. Esto, implica que el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana y, en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado, una vez realizado el censo de las personas que ocupan el predio descrito. En consecuencia, se concederá el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna de los peticionarios para que se garantice el acceso a un albergue en condiciones

dignas y se ordenará a Acción Social que en coordinación con las demás entidades concernidas en la atención de la población desplazada, incluida la Alcaldía de Riohacha, activen el sistema de protección de la población desplazada respecto de las personas que hayan sido caracterizadas bajo esa condición.

#### QUERRELLA POLICIVA DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA DE DESALOJO

Desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida, la Sala observa, en primer término, que (i) la medida de desalojo resulta apropiada para lograr el fin que se persigue, pues permitiría a la Alcaldía de Riohacha devolver a la querellante la posesión pacífica sobre el predio, de manera que se encuentra satisfecho el requisito de idoneidad; (ii) el análisis del asunto desde sub principio de necesidad lleva a considerar que la actuación es desproporcionada si no se brinda a los peticionarios una alternativa de vivienda digna, pues cualquier acuerdo sobre la restitución del inmueble lesionaría en menor medida los derechos de los accionantes, en comparación con un desalojo forzoso. Sin embargo, ello no es suficiente para dar por terminado el examen de proporcionalidad, pues la Sala debe aclarar cuándo resultaría procedente el desalojo. Para responder ese interrogante, se evaluará la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, o en otros términos, se ponderarán los bienes jurídicos en conflicto, manteniendo presente que la decisión será legítima si el beneficio de los fines constitucionales perseguidos con la diligencia de desalojo es superior a la lesión de los bienes constitucionalmente relevantes que pueden verse afectados en el trámite policivo. El ejercicio adecuado de la ponderación requiere, en primer lugar, de la determinación de los bienes en conflicto. Para la Sala, el desalojo persigue proteger el orden público y la igualdad formal en desarrollo del principio de legalidad como consecuencia principio democrático. La suspensión del desalojo, de otro lado, pretende garantizar la especial protección de la población desplazada y tiene fundamento en estándares del derecho internacional que se han ocupado de resaltar la especial afectación que supone un desalojo para personas víctimas del citado fenómeno y otros grupos vulnerables.

#### PONDERACION DE LA MEDIDA DE DESALOJO

Siguiendo a la doctrina más autorizada, la ponderación se llevará a cabo mediante la determinación de (i) el peso abstracto prima facie de los bienes en conflicto; (ii) la evaluación

de la gravedad de la intervención en cada uno de ellos, y (iii) la certeza de que se verán lesionados a partir de la información empírica disponible en este trámite. (i) La Sala considera que tiene un peso superior prima facie la garantía de los derechos de la población desplazada dado que se trata de sujetos de especial protección constitucional. Además, como lo advirtió el Defensor Regional del Pueblo entre los ocupantes se encuentran personas menores de edad, de la tercera edad, indígenas, madres cabezas de familia, en quienes confluye una situación de vulnerabilidad adicional. Esto, sin desconocer que la actuación de la Alcaldía de Riohacha responde a las competencias asignadas de conformidad con el principio de legalidad. (ii) La Corte reconoce que el desarraigo al que han sido sometidas las personas en situación de desplazamiento forzado genera una múltiple vulneración de sus garantías constitucionales y que de producirse el lanzamiento se agudizaría la afectación intensa de sus derechos fundamentales. Por su parte, la no ejecución de la orden de desalojo implica una alteración intermedia de los derechos de la querellante que confía en que las actuaciones de la administración están guiadas por el principio, de legalidad, la igualdad formal y el respeto al orden público. Lo anterior, considerando que el bien ocupado no está destinado a la satisfacción de su derecho a la vivienda pues la querrela se interpone como representante legal del Colegio Helión Pinedo Ríos. En el análisis sobre gravedad de la intervención en el caso concreto, prevalecen también los intereses de los accionantes. (iii) Finalmente, resulta cierta la vulneración de los derechos de los peticionarios frente a un eventual desalojo pues no cuentan con una alternativa de vivienda en condiciones dignas. De hecho, la Alcaldía de Riohacha reseñó de forma genérica que el municipio sí tiene contratado por intermedio de una asociación un albergue en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 387 de 1997 pero que era necesario identificar la población desplazada que se encuentra ocupando el predio objeto de esta acción constitucional. Por último, la afectación del statu quo también debe darse por cierta dado que sin la ejecución del lanzamiento se desconocen las herramientas previstas por el ordenamiento jurídico para preservar los derechos de la querellante a evitar actos que perturben la posesión pacífica de sus bienes.

31. En conclusión, en esta oportunidad debe darse prevalencia a los intereses constitucionalmente legítimos de los peticionarios, de acceder en condiciones de dignidad a una vivienda, sobre el interés también legítimo de la autoridad de policía accionada de mantener el statu quo de la querellante como resultado de una actuación ajustada a sus competencias legales.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Subdirección de

Atención a la Población Desplazada de Acción Social realizar un censo de las familias asentadas en un predio/DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social garantizar el acceso a un albergue en condiciones dignas

Referencia: expediente T- 3225930

Acción de tutela instaurada por el Defensor del Pueblo Regional Guajira, Fernando López Suárez contra la Alcaldía de Riohacha.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil doce (2012)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha y por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Riohacha, que resolvieron la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo Regional Guajira, Fernando López Suárez.

### I. ANTECEDENTES

Hechos y acción de tutela interpuesta

El Defensor del Pueblo Regional Guajira, interpuso acción de tutela en nombre de “(...) los desplazados y demás grupos vulnerables, moradores de la comunidad ubicada en la invasión que se encuentra en la parte posterior del Colegio Helión Pinedo Ríos, en la vía que de Riohacha conduce a la ciudad de Maicao, y otras invasiones tales como “Cauraquimana”; “17 de Octubre”, vía Riohacha Maicao; lotes de Empleados de la Contraloría; Los Deseos; la (sic) La Esperanza y 15 de Mayo, calle 30 y 35 entre carrera 25 y 26, kilómetro 2 vía Riohacha

Maicao, Barrio El Dividivi, lote 7, manzana P, calle 42ª No. 7L - 40 los cuales muchos son indígenas, madres cabeza de familias, niños, ancianos todos, grupos vulnerables cuyos nombres e identificaciones se encuentran en un listado anexo a este escrito" (negrilla original)1. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1. El Defensor Regional del Pueblo asegura que desde el mes de agosto del año 2010, los moradores de la invasión VILLANEL se encuentran ocupando un lote de terreno con un área de 5857 m2. Al respecto, precisa que la rectora del Colegio Helión Pinedo Ríos presentó ante el municipio de Riohacha una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de la comunidad antes descrita para lo cual adjuntó la escritura pública 1178 del veintiocho (28) de octubre de mil novecientos ochenta y siete (1987). Relata que en el trámite de ese proceso el municipio de Riohacha profirió la Resolución No. 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó el lanzamiento de los representados por la Defensoría del Pueblo.

2. De acuerdo con el Defensor Regional del Pueblo la escritura pública aportada por la rectora del mencionado colegio no corresponde al predio ocupado por los moradores de la invasión VILLANEL. Así, de un parte la rectora representa sin legitimidad predios que no pertenecen al colegio, y de otra, que en varios de los lotes ocupados se está dirimiendo el derecho de propiedad y no el de posesión propio de la acción policiva.

3. Además, advierte que el municipio de Riohacha no ha verificado los linderos de los predios ocupados ni la magnitud de la ocupación. Igualmente, refiere, que la administración municipal ha sido permisiva con las invasiones pues han permanecido por más de un año cuando el Código Nacional de Policía establece que se debe realizar el lanzamiento en un término no superior a 48 horas contadas a partir de que se pone en conocimiento de la autoridad competente la ocupación.

4. Adicionalmente, señala el Defensor Regional del Pueblo que el municipio accionado no cuenta con un programa de vivienda de interés social ni con albergues temporales que permitan dar techo provisional a los desplazados. Esto último, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 que ampara los derechos de las personas desplazadas.

5. En virtud de lo expuesto, el representante de la Defensoría del Pueblo solicita la protección de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral,

a la familia, a la paz, y en especial a una vivienda digna para proteger tanto a los desplazados como a las personas que ocupan el predio pero aunque no tienen esa condición sí se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad pues muchos de ellos son menores de edad, de la tercera edad, indígenas, madres cabezas de familia, entre otros.

6. El Defensor Regional del Pueblo solicita la adopción de una medida provisional que ordene al Alcalde de Riohacha suspender la diligencia de lanzamiento en concordancia con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, y en armonía con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-068 de 2010. En tal sentido, hace énfasis en el perjuicio irremediable que representaría el eventual desalojo para todas las personas en condición de vulnerabilidad que habitan el lote dado que no tendrían un lugar donde albergarse. Por consiguiente, descarta que exista otro medio de defensa judicial idóneo para amparar de manera urgente los derechos de estas personas.

7. Finalmente, el Defensor del Pueblo Regional Guajira solicita: "(...) disponer y ordenar a la parte accionante y a favor de los desplazados, lo siguiente: TUTELAR el derecho a la vivienda digna de los desplazados, de los niños y niñas art. 44 C.N. Ancianos, mujeres cabeza de familia, indígenas conexos, el derecho a la vida; el derecho al mínimo vital; Derecho a la Dignidad, a la integridad física, psicológica y moral; derecho a la familia y a la unidad familiar; Derecho a la Protección (Art. 13 C.N.) de las personas relacionadas en la presente acción y las demás que se encuentren en las distintas invasiones del Municipio de Riohacha, hasta tanto se garanticen los derechos vulnerados con el eventual desalojo en consecuencia ORDENAR al señor Alcalde Municipal de Riohacha y/o al Secretario de Gobierno Municipal, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, (sic) la suspensión de las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho, para cuya realización se comisionó al Jefe de grupo de Inspecciones Municipal de Policía de Riohacha, o a cualquier otro inspector del Municipio. Que se decreten nulos todos los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho y que se ventilen por la jurisdicción ordinaria, debido a que el municipio debió haber realizado el lanzamiento en 48 horas, tal como lo establece la ley, y no lo hizo, luego, perdió competencia. Igualmente, ordenar al Municipio de Riohacha para que a través de la oficina de Planeación Municipal se rectifiquen las medidas y linderos que corresponden a la institución Helión Pinedo Ríos a efectos de determinar si los predios ocupados por los invasores corresponden o no a dicho colegio, según la escritura que aportó la querellante."2.

8. El Defensor Regional aportó como pruebas los siguientes documentos:

8.1 Copia de la resolución 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), por medio de la cual la Alcaldía de Riohacha admite una querrela y ordena la práctica de una diligencia de lanzamiento respecto de “(...) las personas indeterminadas que se encuentran el (sic) lote de terreno ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce hacia la ciudad de Maicao, margen derecha, detallado en la escritura pública No. 1.178 de fecha 28 de Octubre de 1987 y en registro de Matrícula Inmobiliaria No. 210-12439, comprendido dentro de los siguientes linderos NORTE: Mide 250 metros, con predios de Andrés Palacio Velásquez; SUR: Mide 315 metros; con predios de Andrés Palacio Velásquez; ESTE: Mide 50 metros con carretera que conduce de Riohacha a Maicao en medio y OESTE: Mide 94 metros con predios de Alfonso León Barón.” (Folio 8 y 9).

8.2 Listado de personas residentes en Cauraquimana, correspondiente a 78 nombres, algunos con documento de identidad (Folios 10, 11 y 12)

8.3 Relación de personas bajo el título de “Lista de cabeza de familia” correspondiente a 53 nombres con identificación (Folio 13).

8.4 Listado de personas residentes en Villanel, correspondiente a 50 nombres, la mayoría con documento de identidad (Folios 14 y 15)

8.5 Levantamiento topográfico del lote urbano ocupado por los habitantes de Villanel, realizado por el Ingeniero Carlos Clavijo Torres, en abril de 2011 (Folios 16 a 21).

8.6 Copia de la escritura pública No 1178 de 28 de octubre de 1987, con base en la cual se ordenó el lanzamiento (Folios 22 a 24).

8.7 Aviso de notificación de la Policía Nacional en el que se advierte lo siguiente: “Resolución N. 537 de fecha Diciembre 20 de 2010, emanada del Despacho del señor Secretario de gobierno y Desarrollo comunitario del Municipio de Riohacha, Doctor AGUSTIN FRANCISCO PEÑARANDA MENDOZA, por medio de la cual se admite y se ordena la practica de una diligencia de Lanzamiento por Ocupación de Hecho del Bien Inmueble ubicado en el paraje el patrón y de nombre CAURAQUIMNA, Municipio de Riohacha , de propiedad de la señora EVELSY DEL CARMEN MEZA AMAYA”. (Folio 25).

8.8 Oficio No 0187, del 24 de marzo de 2011, proveniente de la Jefatura Grupo de Inspecciones de la Policía Nacional mediante el cual se solicita el apoyo del Defensor Regional del Pueblo, Fernando López Suárez, para: “la realización de QUERELLAS DE LANZAMIENTO POR OCUPACIÓN DE HECHO en diferentes partes de la ciudad con presencia del GRUPO SMAD, de las cuales anexo cronograma” (Folios 26 a 28).

8.9 Copia del panfleto, con letras de AUC, las cuales amenazan a los invasores. (Folio 29).

8.10 Planilla de respuesta de Acción Social que indica las personas incluidas como desplazados (Folios 31 y 32).

8.11 Oficio No 496 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011) suscrito por el Defensor Regional del Pueblo, Fernando López Suárez, y dirigido al Alcalde Municipal de Riohacha, Jaidier Curiel Choles, en la que solicita que se evalúe la situación de los desalojos de las invasiones en el municipio bajo condiciones que garanticen los derechos de los desplazados y demás personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

9. El Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha, por auto del treinta (30) de mayo de dos mil once (2011), avocó el conocimiento de la acción de tutela instaurada contra el Municipio de Riohacha y dispuso el traslado de la misma al accionado para que ejerciera su derecho de defensa. Asimismo, solicitó a Acción Social que informara cuáles personas de los listados remitidos por el Defensor del Pueblo aparecen en el Registro Único de Población Desplazada y en caso afirmativo quiénes habían recibido ayuda humanitaria para efectos de vivienda.

10. El Defensor Regional del Pueblo remitió oficio proveniente de Acción Social en el que se relacionan algunas personas que figuran como desplazadas en la invasión del lote de terreno ubicado en la Carrera 1 No 22A-54.

Respuesta de la entidad accionada

11. El Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Riohacha por instrucciones del Alcalde Mayor se opuso a cada uno de los hechos y pretensiones de la acción de tutela. En particular, señaló que la acción de tutela es improcedente porque existen otros medios de defensa judicial y no se encuentra acreditado la existencia de un perjuicio irremediable que haga

impostergable el amparo de los derechos.

El representante de la entidad municipal resumió la actuación de la administración en lo relacionado con el trámite de la querrela que dio origen a la Resolución 395 de 2010, el cual en su criterio ha respetado las garantías del debido proceso y se encuentra ajustado a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 57 y el Decreto 992 de 1930.

Adicionalmente, indicó que no es cierto que no se implementen los programas para la atención a las personas desplazadas pues estos están a cargo de Acción Social. Al respecto, especificó que el municipio sí tiene contratado por intermedio de una asociación un albergue en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 387 de 1997. Por último, destacó que es necesario identificar la población desplazada que se encuentra ocupando el predio objeto de esta acción constitucional.

El Secretario remitió copia del trámite adelantado por la administración municipal para la expedición de la Resolución No 431 de 2010, relacionado con la querrela y diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General del Departamento de la Guajira.

12. La Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social respondió el requerimiento judicial, a partir de los listados aportados por el Defensor Regional del Pueblo, señalando lo siguiente: i) setenta y siete (77) personas que no figuran en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-3; diecisiete (17) personas que fueron excluidas del RUPD4; cuarenta y cinco (45) personas que ante la falta de documento de identidad o nombres completos y legibles no fue posible establecer su plena identificación<sup>5</sup>; nueve (9) personas incluidas en el RUPD6; y una relación de las ayudas otorgadas a las personas incluidas en el RUPD7.

Primera instancia

13. El Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha, en sentencia proferida el catorce (14) de junio de dos mil once (2011), decidió denegar la acción de tutela porque a su juicio el derecho a la vivienda digna no puede ser objeto de protección a través de este mecanismo

judicial. La juez de primera instancia concluyó que: “(...) la acción policiva de lanzamiento se trata de una acción administrativa enmarcada dentro del debido proceso que el juez de tutela no está facultado para decidir. Es dentro de la propia querrela policiva que los tutelantes deben arrimar las pruebas y las razones que pretenden hacer valer y que “no existe la más mínima evidencia que permita inferir la existencia de una vía de hecho en el procedimiento adelantado por la Alcaldía...”. // Finalmente, el obrar de la Alcaldía de Riohacha , dentro del presente asunto, se ajusta a la legitimidad, por cuanto está recurriendo a la facultad legal que le asiste de recuperar los bienes municipales y en ejercicio de este derecho no lesiona los intereses de ningún otro sujeto de derecho. // Si se accede a las pretensiones de esta tutela, se rompería el equilibrio que debe existir entre los propios desplazados, dado que la tutela no puede convalidar la fuerza y la violencia, las vías de hecho utilizadas en este caso, cuando tal equilibrio e igualdad se ven quebrantados, porque además las viviendas existentes no alcanzarían para suplir las necesidades de todos los desplazados, como porque a la mayoría de ellos se les está exigiendo agotar un procedimiento legal para asignarles vivienda de manera justa y equitativa y no a dedo y en forma inmediata “por el solo hecho de haberse apoderado de ellas por vía de hecho””<sup>8</sup>.

14. En la impugnación presentada por el Defensor Regional del Pueblo se reitera la solicitud de suspensión de las diligencias de lanzamiento hasta que se garanticen los albergues provisionales. Señala que el fallo desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección a las personas desplazadas, y en particular, el alcance del derecho a la vivienda en condiciones dignas.

15. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Riohacha, mediante providencia de cinco (5) de agosto de dos mil once (2011), confirmó la sentencia de primera instancia. En su concepto, existen otros medios de defensa judicial que resultan idóneos en este caso, máxime cuando: “(...) el ente administrativo municipal accionado, refleja más un ejercicio de la actividad de Policía Administrativa que incumbe a tal autoridad, en aras de proteger los bienes de propiedad privada donde expidió una resolución para el desalojo y se advierte de los recursos que pueden hacer uso las partes, en estas condiciones no se puede hablar de violación al Debido Proceso.”<sup>9</sup>

Actuación en sede de revisión

16. Por auto del trece (13) de diciembre de dos mil once (2011), el magistrado sustanciador, vinculó al trámite de la acción a la señora Maritza Frías Brito, rectora de la institución educativa Helión Pinedo Ríos. Dado que el colegio que representa podría verse afectado con la decisión o, encontrarse comprometido con el cumplimiento de la sentencia de tutela en sede de revisión. Igualmente, decretó la práctica de pruebas por considerarlas útiles y por ende, necesarias para resolver de fondo. En virtud de lo anterior, se ofició al Defensor del Pueblo Regional Guajira, así como a la Alcaldía de Riohacha, para que rindieran informe sobre los distintos hechos que se relataron en el escrito de demanda. En el análisis del caso concreto la Sala hará referencia a aquellos elementos probatorios que resulten relevantes para la decisión de revisión.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela seleccionados.

### Problema jurídico

2. Corresponde a la Sala definir la procedencia de la acción de tutela para suspender la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho cuando se trata de proteger los derechos fundamentales de población desplazada. Si la acción de tutela resultara procedente, se deberá establecer si la Alcaldía de Riohacha desconoció los derechos fundamentales a la vivienda digna, la especial protección de las personas desplazadas y otros sujetos de especial protección constitucional al ordenar el lanzamiento por ocupación de hecho en un predio de esa ciudad.

Para abordar el estudio del problema descrito, la Sala reiterará la jurisprudencia relacionada (i) con la legitimidad por activa para resolver de forma preliminar la representación asumida por el Defensor Regional del Pueblo; (ii) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado; y (iii) la suspensión de diligencias de lanzamiento cuando los ocupantes han sido víctimas del desplazamiento forzado.

Reiteración de jurisprudencia sobre los requisitos para ejercer la agencia oficiosa<sup>10</sup>. La legitimidad por activa de la Defensoría del Pueblo.

3. De acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política la acción de tutela se podrá promover en nombre propio o en representación de otros, en los siguientes términos: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

En desarrollo de la reglamentación de la acción de tutela el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, estableció las condiciones de la legitimidad para actuar así: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”<sup>11</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional ha advertido sobre la legitimidad por activa para interponer acción de tutela las siguientes modalidades: “(i) la acción directa por parte del afectado, (ii) el ejercicio de la acción a través de representantes legales (para menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas), (iii) el ejercicio de este mecanismo de protección por medio de apoderado judicial, y (iv) la interposición de la acción de tutela por parte de un agente oficioso. // Ahora bien, la configuración de la agencia oficiosa se halla en principios constitucionales, entre los que se encuentran, i) la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.), cuyo objetivo principal es hacer efectiva la protección de los derechos de las personas e impedir se presenten circunstancias y requisitos superfluos; ii) el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2º C.P.), el cual vincula tanto a las autoridades públicas como a los particulares; iii) el principio de solidaridad (artículo 95 C.P.), que exige velar por la defensa no sólo de los propios derechos, sino también de los ajenos cuando los titulares se encuentren en imposibilidad de hacerlo por sí mismos.”<sup>12</sup>

4. En suma, la acción de tutela puede ser promovida, entre otros, por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales, caso en el cual se entiende que actúan como agentes oficiosos para salvaguardar los derechos fundamentales de quienes no pueden acceder a la administración de justicia por sus propios medios. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha exigido el cumplimiento de dos requisitos que se enuncian a continuación para la configuración de la agencia oficiosa: “i) la necesidad de que el agente oficioso manifieste explícitamente que está actuando como tal, y (ii) que el titular de los derechos invocados no se encuentre en condiciones para instaurar la acción de tutela a nombre propio”<sup>13</sup>.

No obstante, “la Corte ha flexibilizado su posición en torno a la necesidad de manifestar expresamente que se actúa como agente oficial y de enunciar las razones por las cuales el titular del derecho no puede ejercer la acción por sí mismo y, ha dispuesto que en aquellos casos en los que por razones físicas, mentales y síquicas, éste no pueda actuar por sí mismo y no se ponga de presente ese hecho así como, el de actuar como agente oficioso, el juez de tutela tiene el deber de identificar las razones y los motivos que conducen al actor a impetrar la acción en nombre de otro.

Así en sentencia T-1012 de 1999, la Corte aclaró: “(...) son dos los requisitos exigidos para la prosperidad de la agencia oficiosa: la manifestación de que se actúa como agente oficioso de otra persona y, la imposibilidad de ésta de promover directamente la acción constitucional. ¿Pero que sucede si en el escrito de tutela no se manifiesta en forma expresa que se están agenciando derechos de personas que se encuentran imposibilitadas para acudir a un proceso que afecta sus derechos, circunstancia ésta que se encuentra debidamente acreditada en el caso sub examine, pero, del contenido mismo de la demanda de tutela, se concluye que se actúa en nombre de otro? Considera la Corte que al juez constitucional le compete dentro del ámbito de sus funciones realizar una interpretación del escrito de tutela, en aras de brindar una protección efectiva de los derechos fundamentales que se estiman vulnerados. Precisamente, uno de los avances más relevantes de la Constitución Política, consiste en hacer prevalecer la realidad sobre las formas, con el fin de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales, se conviertan en enunciados abstractos, como expresamente lo ordena la Carta Política en su artículo 228.”

En este orden de ideas, le corresponde al juez constitucional valorar las circunstancias del

caso y determinar si es procedente o no la acción de tutela cuando no es el titular del derecho quien la ejerce sino un tercero determinado o indeterminado en su nombre, más aún cuando se trata de personas enfermas de la tercera edad.<sup>14</sup> En esos casos, la realidad debe primar sobre las formas<sup>15</sup> y, el juez de tutela debe propender por garantizar los derechos de ese grupo poblacional que se encuentra en una “debilidad manifiesta”, pues tal como lo ha expresado esta Corte, la figura de la agencia oficiosa “es suficientemente comprensiva y guarda relación con hechos de cualquier naturaleza o con situaciones que imposibilitan la comparecencia directa del interesado”; razón por la que, “no puede elaborarse de antemano una lista de circunstancias justificantes de la forma en que se ha llegado a los estrados. Empero, en el marco normativo encajan todas las eventualidades que limitan a quien se considera afectado para acudir ante el juez, siendo claro que debe tratarse de circunstancias que lleven razonada y fundadamente al agente oficioso a obrar sin poder expreso, como debería ocurrir normalmente.”<sup>16</sup><sup>17</sup>

Por consiguiente, corresponde al juez constitucional analizar en cada caso las condiciones para el cumplimiento flexible de los requisitos que permiten acreditar la agencia oficiosa, a saber, la imposibilidad del agenciado para acudir directamente a la defensa de sus derechos fundamentales y la comunicación de actuar, en el trámite constitucional, como agente oficioso.

5. En particular, en la sentencia T-078 de 2004 la Sala Novena de Revisión precisó las reglas de la legitimidad para actuar cuando la acción de tutela es promovida por un Defensor del Pueblo, que pretende representar a personas indeterminadas<sup>18</sup>. En tal sentido, puntualizó: “De los hechos expuestos, puede inferirse que el Defensor del Pueblo está impetrando paralelamente dos solicitudes en su escrito. Por un lado, el origen inmediato de su tutela son las familias detalladas en el fundamento jurídico 11, asentadas en las riveras de las quebradas “La Sardina” y “La Perdiz”, quienes expresamente solicitaron su colaboración y son fácilmente determinables dentro del proceso, por el oficio anexo por el mismo Defensor del Pueblo del Caquetá. Por otro lado, el accionante busca la protección genérica de las familias desplazadas y no desplazada, asentadas en zonas de alto o mediano riesgo en la Ciudad de Florencia.

13. Como ya ha sido esbozado, la segunda solicitud elevada por el Defensor debe ser desestimada, porque no cumple con los requisitos formales mínimos de la acción de tutela,

tal y como lo señalaron los jueces de instancias. En estos casos, es claro que el demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, para buscar la satisfacción de sus pretensiones.

Sin embargo, la primera solicitud sí debe ser tenida en cuenta por cuanto, si bien existe una falta de técnica en la elaboración de la demanda de tutela del Defensor del Pueblo del Caquetá, no por esto pueden desampararse derechos fundamentales de personas fácilmente determinables. En estos eventos, el juez de tutela está en la obligación de ponderar dentro de un marco de razonabilidad, si en el caso concreto puede remediarse un defecto procesal en una demanda de tutela, siempre y cuando busque evitar que sea afectado un derecho sustancial de rango fundamental. "19

6. Así las cosas, para el análisis de procedencia de la acción de tutela en un caso como el estudiado donde se solicita la protección de personas indeterminadas es necesario definir respecto de quiénes se reconocerá al Defensor Regional del Pueblo como agente oficioso.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo Regional Guajira, interpuso acción de tutela en nombre de "(...) los desplazados y demás grupos vulnerables, moradores de la comunidad ubicada en la invasión que se encuentra en la parte posterior del Colegio Helió Pinedo Ríos, en la vía que de Riohacha conduce a la ciudad de Maicao, y otras invasiones tales como "Cauraquimana"; "17 de Octubre", vía Riohacha Maicao; lotes de Empleados de la Contraloría; Los Deseos; la (sic) La Esperanza y 15 de Mayo, calle 30 y 35 entre carrera 25 y 26, kilómetro 2 vía Riohacha Maicao, Barrio El Dividivi, lote 7, manzana P, calle 42ª No. 7L - 40 los cuales muchos son indígenas, madres cabeza de familias, niños, ancianos todos, grupos vulnerables cuyos nombres e identificaciones se encuentran en un listado anexo a este escrito" (negrilla original)<sup>20</sup>. Y agregó: "(...) disponer y ordenar a la parte accionante y a favor de los desplazados, lo siguiente: TUTELAR el derecho a la vivienda digna de los desplazados, de los niños y niñas art. 44 C.N. Ancianos, mujeres cabeza de familia, indígenas conexos, el derecho a la vida; el derecho al mínimo vital; Derecho a la Dignidad, a la integridad física, psicológica y moral; derecho a la familia y a la unidad familiar; Derecho a la Protección (Art. 13 C.N.) de las personas relacionadas en la presente acción y las demás que se encuentren en las distintas invasiones del Municipio de Riohacha, hasta tanto se garanticen los derechos vulnerados con el eventual desalojo en consecuencia ORDENAR al señor Alcalde Municipal de Riohacha y/o al Secretario de Gobierno Municipal, que dentro de

las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, (sic) la suspensión de las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho, para cuya realización se comisionó al Jefe de grupo de Inspecciones Municipal de Policía de Riohacha, o a cualquier otro inspector del Municipio. Que se decreten nulos todos los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho y que se ventilen por la jurisdicción ordinaria, debido a que el municipio debió haber realizado el lanzamiento en 48 horas, tal como lo establece la ley, y no lo hizo, luego, perdió competencia. Igualmente, ordenar al Municipio de Riohacha para que a través de la oficina de Planeación Municipal se rectifiquen las medidas y linderos que corresponden a la institución Helión Pinedo Ríos a efectos de determinar si los predios ocupados por los invasores corresponden o no a dicho colegio, según la escritura que aportó la querellante.” (Subraya fuera del texto original)<sup>21</sup>.

7. Ante las afirmaciones generales del Defensor Regional del Pueblo relacionadas con la población desplazada y/o vulnerable que ocupa varias sino todas las invasiones del municipio de Riohacha, en sede de revisión se le solicitó precisar las personas cuyos derechos fundamentales son objeto de la acción de tutela, así como una descripción de los hechos que se relacionan con la ocupación del predio que habitan.

7.1 De acuerdo con la respuesta dada por el Defensor Regional del Pueblo: “Las personas cuyos derechos fundamentales son objeto de acción de tutela aparecen relacionadas en la respectiva demanda de acción de tutela y en especial en los escritos respondidos por Acción Social, los cuales adjunto en 15 folios. De igual manera, el listado visible a folios 1 y 2 que también anexo con los correspondientes documentos de identidad, para un total de 17 folios. Me remito a la descripción de los hechos de la demanda de tutela, aplicables a las prenotadas personas en calidad de desplazados hoy afectados por la ola invernal. Se trata de predios que estaban en (sic) enmontados y/o abandonados por los respectivos propietarios según los ocupantes que anhelan viviendas, pero que el ente territorial no brinda soluciones a la presente situación social aflorada en la capital del Departamento de la Guajira.”

7.2 En los anexos enviados por el Defensor Regional del Pueblo figuran las siguientes personas:

\* Catorce (14) incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)

NOMBRE

APELLIDO

ADELINA

RESTREPO VALENCIA

ANA MARIA

OROZCO TORRES

CAROLINA ESTHER

MARTINEZ VIZCAINO

DESIRETH MARIA

PALMERA MARTINEZ

DORIS ESTHER

GOMEZ BELLO

EIDIS LUZ

CARRILLO EPIAYU

JANER ANTONIO

JOSE DOMINGO

MARQUEZ CARDONA

LADYS LINETH

MENDOZA RAMIREZ

LUDIS SUSANA

GOMEZ BALLESTEROS

NERY SOFIA

BOHORQUEZ BARRERA

PEDRO NEL

INFANTE MARTINEZ

YARIMA

ROCHA PEREZ

YELKIS MARIA

RAMIREZ ARREGOCES

\* Quince (15) buscadas pero no incluidas en el RUPD

NOMBRE

APELLIDO

ALBERTO ALIRIO

CABALLERO

ANA MARIA

INFANTE MARTINEZ

EVELIN

BONIVENTO

GREGORIA

RUIZ RODRIGUEZ

INDIRA

ALZATE HERRERA

JORGE DAVID

CANTILLO LARIO

JULIO RAFAEL

URUETA

MARIA

GIRNU

MARIBETH

ARIAS ARIZA

MARTA

RUIZ PEREZ

MONICA

ROSADO PAEZ

REILIN

RAMIREZ ARREGOCES

SANDRI

TANIA

CASTILLA RUIZ

TERESA

ARPUSHANA

\* Cinco (5) buscadas en el RUPD pero con identificación confusa:

NOMBRE

APELLIDO

DIANA

PINEDA

MARIA

ARPUSHANA

MIGUEL ANGEL

ROMERO

OSCAR

PATERNINA INFANTE

TERESA

EPINAYU

\* Treinta y nueve (39) incluidas en un listado adicional:

NOMBRE

APELLIDO

ADALBERTO

GALLEGO

ADELAIDA

LOPEZ

BEATRIZ

ARPUSHAINA

BELCY

ZUÑIGA

BERENICE

JARARIYU

BERTILDA

RAMIREZ

CAYO

CLAUDIA

GUERRA

DANSARINA

URIANA

DENIA

ASPREM

EMELINA

JUSAYU

ERIKA

SUPUANA

GLADIZ

URIANA

JENY YELITZA

CASTRO

JOHAN

GOMEZ

JUANA

EPIAYU IPUANA

JULIO

URRUETA MARRIAGA

LILIBETH

MENDOZA

LUCILA

BONIVENTO

LUISA

PUSHAINA

LUZ ESTER

BANDA FRAGOZO

MARGELIS

ZAMBRANO

MARIA

PUSHAINA

MIREYA

PACHECO

MIRIAM

GIRLU

MONICA

ROSADO

CONTRERAS MEJIA

OSCAR MAURICIO

INFANTE

PEDRO LUIS

INFANTE

RICARDO

DE LA CRUZ

RICARDO JOSE

SININ

ROSALBA

COTES EPIAYU

SENAIDA

EPIAYU

TATIANA

MADRID

VICTOR

CANTILLO

VILYS

INFANTE

YANITH

MEJIA MEDRANO

YOSIRA

URIANA EPIAYU

YOSMARIA

PUSHAINA

7.3 Los nombres previamente relacionados no concuerdan con ninguno de los listados aportados por el Defensor Regional del Pueblo a la acción de tutela correspondiente a 78 nombres residentes en Cauraquimana (Folios 10, 11 y 12) ni con los enumerados bajo el título de “Lista de cabeza de familia” referidos a 53 nombres con identificación (Folio 13).

Por el contrario, el listado de personas residentes en Villanel, correspondiente a cincuenta

(50) nombres (Folios 14 y 15) coincide con treinta y cinco (35) personas de las relacionadas el numeral 7.2. Por lo tanto, las quince (15) restantes son:

NOMBRE

APELLIDO

DAGOBERTO

SINING

VICTOR

LOPEZ

EUGENIO

FLORES

AURA

GUERRERO

PILAR

APUSHAINA

DENIS

APUSHAINA

FERNANDO

SAMPAYO CONTRERAS

KARELIS

YELISA

FERNANDEZ CASTRO

EMIRO RAFAEL

CANAVAL

CANDIDA ROSA

DE LUQUE

ELENA

VANEGAS

VERONICA

URIANA

JUAN CARLOS

BUELVAS

RUBEN

COLLAZOS

7.4 Finalmente, es pertinente recordar que la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social respondió durante el trámite de la acción de tutela, a partir de los listados aportados por el Defensor Regional del Pueblo, lo siguiente: i) setenta y siete (77) personas que no figuran en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-22; diecisiete (17) personas que fueron excluidas del RUPD23; cuarenta y cinco (45) personas que ante la falta de documento de identidad o nombres completos y legibles no fue posible establecer su plena identificación<sup>24</sup>; nueve (9) personas incluidas en el RUPD25; y una relación de las ayudas otorgadas a las personas incluidas en el RUPD26

8. Por consiguiente, la Sala entiende que el Defensor Regional del Pueblo está obrando como agente oficioso de las setenta y ocho (78) personas enlistadas previamente<sup>27</sup> porque, de un parte, es notorio que los afectados en sus derechos fundamentales no pueden ejercer su

propia defensa por conformar un grupo poblacional que se encuentra en estado de debilidad manifiesta –algunos en condición de desplazados-, y de otra, la afirmación tanto en la acción de tutela como en la comunicación aportada en sede de revisión en las que el Defensor del Pueblo Regional Guajira asevera actuar en nombre de los ocupantes del predio aledaño al colegio Helión Pinedo Ríos pues como se advirtió los hechos y pruebas aportados se circunscriben a la suspensión de la Resolución No. 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó el lanzamiento.

En otros términos, la agencia oficiosa adelantada por el Defensor Regional del Pueblo está delimitada espacialmente por los ocupantes del predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha. No obstante, como existe incertidumbre respecto a la pertenencia de parte de los representados por el Defensor Regional del Pueblo a la población en situación de desplazamiento forzado<sup>28</sup>, pues como se explicará más adelante solo frente a ellos procederá el amparo solicitado, se ordenará a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social la realización de un censo de las familias asentadas en el predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha.

9. Ahora bien, como constituye un marco de análisis relevante para el estudio del presente caso la protección de la población desplazada, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre (i) la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento y (ii) la suspensión de diligencias de lanzamiento cuando los ocupantes han sido víctimas del desplazamiento forzado.

Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado<sup>29</sup>. Reiteración de jurisprudencia<sup>30</sup>.

10. La Corte Constitucional ha establecido, en jurisprudencia reiterada y uniforme, que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado, por las razones que a continuación se exponen<sup>31</sup>:

El desplazamiento forzado supone una grave y compleja vulneración a un amplio conjunto de derechos constitucionales. Esa violación se produce, en un primer momento, a raíz de los acontecimientos propios del desplazamiento que, en el caso colombiano, por regla general se relacionan con hechos violentos. Pero, además, la amenaza a los derechos de las personas en situación de desplazamiento se extiende en el tiempo, debido a los obstáculos que deben superar para acceder a los servicios estatales y asegurar su participación en la sociedad desde una posición marginal en la sociedad.

11. En tal sentido, la intensidad con que el desplazamiento limita o lesiona la efectividad de diversos derechos fundamentales ha sido considerada por este Tribunal incompatible con un régimen constitucional basado en el respeto por la dignidad humana y la eficacia de los derechos fundamentales, razón por la cual en el fallo T-025 de 2004, esta Corporación declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado<sup>32</sup>.

12. Si bien esta Corte considera que el complejo problema del desplazamiento no puede atribuirse a una autoridad estatal específica<sup>33</sup>, sí resulta claro que en la base del fenómeno se encuentra comprometida la responsabilidad del Estado<sup>34</sup>, por incumplimiento del deber de protección a la vida, la dignidad y la integridad personal de todos los colombianos (Arts. 1º, 2º C.P.)<sup>35</sup>.

Por tales razones, las personas desplazadas de su territorio constituyen un grupo poblacional en extremo vulnerable, merecedor de un trato especial -de carácter preferente- por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de la población para el ejercicio de sus derechos resultan desproporcionadas o exorbitantes. Entre otras consecuencias de ese reconocimiento, ha considerado la Corporación que la acción de tutela es el único mecanismo judicial que reúne un nivel adecuado de idoneidad, eficacia y celeridad para garantizar sus derechos fundamentales con la urgencia debida, es la acción de tutela<sup>36</sup>.

13. Así, en sentencia T-821 de 2007, expresó la Corte: “En suma, para la Corte, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, es la acción de tutela”<sup>37</sup>.<sup>38</sup> Y, en sentido similar, en el fallo T-086 de 2006 consideró: “(...) como se verá, por el

solo hecho de su situación, las personas sometidas a desarraigo pueden exigir la atención del Estado, sin soportar cargas adicionales a la información de su propia situación, como las que devienen de promover procesos dispendiosos y aguardar su resolución (...) se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”. 39

14. La subregla procedimental reiterada, de acuerdo con la cual la tutela procede para la protección de los derechos de la población desplazada ha sido aplicada también ante supuestos similares a los que configuran el problema jurídico que deberá resolver la Sala. En tal sentido, en las sentencias que se reiterarán en el siguiente acápite, la Corte ha indicado que, si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales<sup>40</sup>, en el caso especial de los desplazados, es viable el estudio de fondo sin el análisis de los exigentes requisitos sentados por la Corte para evaluar contravenciones a los derechos fundamentales originadas en decisiones de carácter policivo.

Reiteración de jurisprudencia. Derechos de la población desplazada en materia de desalojo forzoso<sup>41</sup>.

15. Esta Corporación ha conocido en diversas oportunidades de asuntos similares al sub exámine. A continuación explica la Sala las principales decisiones adoptadas en la materia:

15.1 En la sentencia T-078 de 2004 la Corte asumió, en sede de revisión, el estudio del caso de un grupo de familias en situación de desplazamiento forzado que se asentaron en las márgenes de las quebradas “la sardina” y “la perdiz” -municipio de Florencia-, lugares que habían sido declarados por las autoridades competentes como “zona(s) de riesgo por ser parte de los márgenes de seguridad y protección del cauce y como zona inundable en las grandes avenidas”. A partir de esos hechos, la Alcaldía municipal y la Cámara de Comercio de la ciudad iniciaron las actuaciones tendientes al desalojo de los demandantes.

En ese marco, la Sala Novena de Revisión consideró que, dada la condición de sujetos de protección constitucional reforzada de las personas víctimas de desplazamiento forzado; la procedencia de la acción de tutela para la protección de sus derechos<sup>42</sup>; y la comprobada negligencia de las autoridades municipales en el cumplimiento de sus obligaciones de

defensa, respeto y garantía de los derechos de ese grupo poblacional y, particularmente de los peticionarios en ese trámite, debía otorgarse el amparo a su derecho fundamental a la vivienda digna.

Agregó que, si bien la suspensión del desalojo no resultaba procedente, pues mantener un asentamiento en condiciones de riesgo para sus habitantes no sería constitucionalmente legítimo, las autoridades vinculadas al trámite sí se encontraban en la obligación de asegurar a los peticionarios un albergue provisional en condiciones acordes con la dignidad humana, y de iniciar los trámites para su incorporación en los programas de atención de población desplazada. La Corte consideró pertinente, además, dictar órdenes de prevención a las autoridades locales concernidas con la atención de población vulnerable, a efectos de garantizar su colaboración en el cumplimiento de las determinaciones del fallo.

15.2 En sentencia T-770 de 2004, la Corte analizó un caso en el que un grupo de familias (entre 20 y 30 familias), víctimas de desplazamiento forzado, invadieron un lote de terreno en la vía paralela al río Medellín -municipio de Bello- y levantaron en el lugar ranchos en madera, cartón y plástico. Tras comprobar que el bien ocupado tenía naturaleza fiscal, la Alcaldía de Bello ordenó su restitución o, en caso de no verificarse, el desalojo de los accionantes. Las autoridades vinculadas al trámite, además, controvirtieron la alegada condición de desplazamiento de los tutelantes, argumentando que nunca aportaron un certificado de la Red de Solidaridad Social en ese sentido.

La Sala Cuarta de Revisión consideró que el asunto estudiado “[n]o se trataba, entonces, de una invasión de un predio público sino fundamentalmente de satisfacer la necesidad de alojamiento de personas desplazadas”, de donde se desprendía un complejo problema jurídico, ante la necesidad de resolver un “claro conflicto entre la necesidad de proteger un bien público, como una franja de terreno que hacía parte de un afluente hídrico y que no era apta para asentamientos humanos, y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de varias familias que se atribuían la calidad de víctimas de desplazamiento forzado y que se encontraban ocupando esa franja de terreno”.

La Corte concedió protección constitucional a los peticionarios que ostentaban la condición de desplazados y negó el amparo a otras personas que no se encontraban en dicha situación. Al respecto, la Sala Cuarta reiteró que el desplazamiento obedece y se prueba a partir de

factores materiales o de hecho, por lo que no es legítimo exigir la inscripción en un registro de víctimas de esa grave violación a los derechos humanos (hoy en día RUPD) como único medio para que una persona demuestre que ha sufrido un desplazamiento interno forzado. El registro -indicó la Sala- constituye solo una herramienta -importante y legítima sin embargo- para el adecuado manejo de recursos públicos para enfrentar el estado de cosas inconstitucional en la materia.<sup>43</sup>

15.3. En providencia T-967 de 2009, la Sala Segunda de Revisión se pronunció sobre la situación de una mujer desplazada que, junto con su hija, ocupó un inmueble abandonado en la ciudad de Fusagasuga “mediante vías de hecho” y, al ser notificada del inicio de un trámite de lanzamiento por ocupación de bien fiscal en su contra, decidió interponer acción de tutela solicitando la suspensión del proceso policivo y/o del desalojo ordenado por las autoridades de policía.

Sobre el fondo del asunto, estimó la Sala citada que aún en las apremiantes condiciones de la actora, la ocupación de un bien fiscal carecía de sustento legal por lo que no podría considerarse fuente de derechos subjetivos o de expectativas legítimas, ni dar pie a la suspensión del desalojo, pues ello implicaría la legitimación de una actuación de hecho, en desmedro del principio de legalidad: “(...) no es posible acceder a la solicitud de la actora de que se impida el adelantamiento del lanzamiento en el proceso policivo en curso, al momento de interponer la tutela. Efectivamente, considera la Corte que si así procediera un juez de tutela en un caso similar, tendería un manto de aparente legitimidad sobre una conducta ilegal”.<sup>44</sup>

Por lo tanto, la Sala Séptima denegó el amparo al derecho fundamental al debido proceso y la suspensión de la diligencia de desalojo y/o del proceso policivo. Sin embargo, concedió protección al derecho fundamental a la vivienda digna, precisando que la primera conclusión no podía interpretarse como una negación a la titularidad del derecho al acceso a la vivienda por parte de la peticionaria y su hija, razón por la cual ordenó a las autoridades vinculadas brindarles a las tutelantes un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana, e incluirlas en los programas de atención para la población desplazada desarrollados por Acción Social, en especial, aquellos iniciados a partir del auto 092 de 2008 (relativo a la especial afectación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado).

15.4. Finalmente, en sentencia T-068 de 201045, la Sala Séptima de revisión se pronunció en un trámite iniciado por una familia desplazada de origen indígena que ocupó un bien del municipio de Fusagasuga, buscando un lugar de residencia y considerando que se trataba de bienes baldíos.

Como ocurrió en las hipótesis fácticas previamente reseñadas, la Secretaría de Vivienda del municipio y la Inspección de policía competente iniciaron proceso de lanzamiento por ocupación de bien fiscal, considerando que el inmueble se encontraba en cabeza de la Secretaría de Vivienda y estaba destinado al desarrollo de planes de vivienda de interés social.

En primer término, la Sala Séptima reiteró la jurisprudencia relativa a la especial protección debida a las personas en situación de desplazamiento y la procedencia (formal) de la acción de tutela para la protección de sus derechos.

Posteriormente, en los fundamentos centrales del fallo, se consignaron importantes consideraciones sobre los desalojos forzados a la luz del artículo 51 Superior, la jurisprudencia constitucional sobre las obligaciones del Estado para asegurar el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento, la relación entre los desalojos forzados y el derecho humano a la vivienda adecuada establecido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, bajo las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU vertidas en su Observación General Nro. 7 (En adelante, OG 7 del Comité DESC).

A continuación efectúa la Sala una síntesis de los apartes relevantes de la sentencia<sup>46</sup>:

15.4.1. Tal como se estableció en el fallo T-585 de 2006 –sentencia hito sobre el derecho a la vivienda de personas en situación de desplazamiento– el derecho a la vivienda digna tiene carácter fundamental autónomo frente a ese grupo poblacional y su protección es procedente por vía de tutela<sup>47</sup>. Las obligaciones del Estado en la materia comprenden, por lo menos, los siguientes aspectos:

“(i) [R]eubicar 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) 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.”<sup>48</sup>

15.4.2. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se ha evidenciado una intensa preocupación por los efectos nocivos de los desalojos forzados sobre los derechos humanos. Así, el Consejo Económico y Social de la ONU, ha expresado que uno de los efectos más graves del desplazamiento interno forzado es “la pérdida de la tierra y de la vivienda, la marginación, (las) graves repercusiones psicológicas, el desempleo, el empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida, el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, la inseguridad alimentaria y la desarticulación social”. (T-068 de 2010, fundamento 4.2.1)

15.4.3. El Comité DESC de la ONU, intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (instrumento que se encuentra incorporado al orden interno por remisión del artículo 93, inciso 1º), se ocupó en su Observación General Número 7 (en adelante, OG 7 del Comité DESC) del tema de los desalojos forzados, con el fin de determinar su adecuado entendimiento bajo el manto normativo de las obligaciones derivadas del PIDESC.

15.4.4. En relación con el concepto de desalojo forzoso, explicó el Comité DESC que resulta en alguna medida problemático pues, de una parte, la expresión sería redundante en tanto la idea de “desalojo” hace referencia implícita al uso de la fuerza. De otra parte, expresiones similares como desalojo ilegal y desalojo injusto tampoco resultan satisfactorias ya que, la primera supone que todo desalojo legal es legítimo en el marco del Pacto, lo que no necesariamente es cierto; y la segunda remite a un componente de extrema subjetividad (OG 7, párrafo 3º). Por ello, procedió el Comité a definir el sentido de la expresión en el contexto del PIDESC:

“[Se entiende por desalojo forzoso] el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

15.4.5. En ese orden de ideas, desalojos que se realicen al margen de una regulación legal precisa son contrarios al Pacto y, por lo tanto, a la Constitución; los desalojos legales pueden ajustarse al PIDESC siempre que respeten determinados parámetros de razonabilidad y proporcionalidad; y puede haber también desalojos legales que sean abiertamente contrarios al Pacto, cuando no se ajusten a esos límites.

En efecto, la existencia de una regulación legal precisa sobre los supuestos en que procede un desalojo constituye una primera garantía frente a posibles violaciones de derechos humanos ocurridas en este tipo de situaciones, en tanto el principio de legalidad excluye las actuaciones caprichosas y arbitrarias de los operarios jurídicos. Sin embargo, la regulación legal<sup>49</sup> debe ser analizada bajo los parámetros de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que (i) debe considerarse incompatible con el Pacto -y por lo tanto inconstitucional- una regulación que produzca (promueva o agudice) un trato discriminatorio; (ii) los desalojos deben perseguir fines constitucionalmente legítimos; y (iii) en ellos debe observarse que la intensidad de la afectación de la persona desalojada no sea desproporcionada, a la luz de los criterios (o subprincipios) de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

15.4.6. La regulación legislativa debe prever la adopción de medidas para disminuir los efectos nocivos de un desalojo forzado, tales como: “a) la consulta y los acuerdos con las personas objeto de desplazamiento, b) que se analice el contexto económico social de la población afectada de modo que se matice su impacto tomando las previsiones necesarias que garanticen que no se interrumpe su derecho a una vivienda adecuada o digna (...), c) que la orden de ejecutarlos provenga siempre de la autoridad competente y que su trámite se ajuste a una normatividad previamente establecida y conocida por los desalojados”.<sup>50</sup>

15.4.7. En la OG 7 del Comité DESC se establece, así mismo, que los grupos vulnerables

como “(l)as mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos” (Párrafo 10; OG 7), y que el Estado debe adoptar medidas para evitar que fenómenos de discriminación terminen por exacerbar esa intensa afectación. En consecuencia, cuando el desalojo afecte a colectivos vulnerables, los estados deben (i) agotar todas las vías de concertación previo el decreto de un desalojo y (ii) evitar al máximo el uso de la fuerza. Resulta pertinente transcribir entonces el párrafo 13 de la OG 7:

“13. Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Deberían establecerse recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo. (Subraya la Sala).

15.4.8. Cuando se presenta un desalojo forzoso, las autoridades deben aplicar las garantías del debido proceso que se emplean en todos los trámites judiciales y administrativos<sup>51</sup> y, además, deben asegurar: “(...) a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”. (Cfr. OG 7; párrafo 15).

15.4.9. Para finalizar, resulta oportuno mencionar que, de acuerdo con el párrafo 16 de la Observación citada “[l]os desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione

otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

16. En el estudio de fondo del asunto, la Sala Séptima consideró que las autoridades accionadas debían responder de forma solidaria por la omisión y/o morosidad en la atención de los peticionarios, personas particularmente vulnerables y sujetos de protección constitucional reforzada. En consecuencia, ordenó la suspensión de la diligencia de desalojo y la preservación de los lugares habitados por los peticionarios como albergue temporal.

17. En suma, de la jurisprudencia de la Corporación construida en escenarios constitucionales semejantes al que se aborda en esta oportunidad, es posible extraer las siguientes conclusiones: existe jurisprudencia constante, uniforme y reiterada por distintas salas de revisión en el sentido de que (i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se encuentra inmersa en diligencias de desalojo (o, de forma más amplia, en procesos policivos de restitución bienes ocupados irregularmente), incluso cuando los bienes ocupados son de propiedad pública. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado.

18. Sobre la posibilidad de suspender el desalojo o el trámite policivo, la situación resulta menos clara y consolidada, toda vez que en los tres primeros fallos de la línea (T-078 de 2004, T-770 de 2004 y T-967 de 2009) no se consideró viable la suspensión del desalojo, en tanto que en la sentencia más reciente (T-068 de 2010) se consignó que el desalojo se encuentra prohibido cuando involucra personas en situación de desplazamiento, en virtud de los estándares internacionales de protección a la vivienda digna y la obligación de restitución de bienes a las víctimas de desplazamiento.

En los dos últimos casos, esa circunstancia no se presentaba, razón por la cual la discusión se ubicó en el plano jurídico y las salas Segunda y Séptima llegaron a conclusiones opuestas. En tal sentido, la Sala Segunda consideró que suspender el desalojo implicaba una legitimación de conductas de hecho por parte del juez de tutela, en desmedro del principio de legalidad; a

su turno, la Sala Séptima estimó que los estándares internacionales, principalmente aquellos contenidos en la OG 7 del Comité DESC (que estudia la relación entre los desalojos forzados y el derecho a la vivienda digna) y los principios Pinheiro<sup>52</sup> prohíben diligencias de desalojo cuando los afectados son víctimas de desplazamiento forzado.<sup>53</sup>

De ello, se podrían extraer dos conclusiones: en primer término, que el conocimiento de la Corte sobre el conflicto jurídico mencionado se encuentra aún en formación así que, por el momento, no puede hablarse de jurisprudencia consolidada que oriente claramente la decisión de los jueces constitucionales en este escenario. O bien, que existe una contradicción irreconciliable entre las Salas Segunda y Séptima que afecta la unidad interpretativa y la coherencia de la jurisprudencia constitucional, sin que quede otro camino que aguardar por un fallo de unificación en la materia.

19. A juicio de esta Sala, es posible, mediante una metodología constructiva, destinada a proteger de manera abierta y explícita una práctica jurisprudencial valiosa, encontrar una vía de solución a ese conflicto, sin entrar a discutir las decisiones concretas ya adoptadas por cada sala, y actualmente intangibles de acuerdo con el principio de cosa juzgada constitucional. La viabilidad de esta solución radica en que en los dos casos en aparente conflicto, al igual que en los casos decididos en 2004, se concedió el amparo a los afectados, difiriendo el alcance de las decisiones únicamente en lo referente a la eventual suspensión del desalojo.

20. La posibilidad de armonización de las decisiones contenidas en los dos últimos fallos a partir de las decisiones previas de la línea, se desprende de una trascendente afirmación contenida en la sentencia T-770 de 2004, de la Sala Cuarta de Revisión (y reiterada en esta oportunidad): la hipótesis de ocupación de bien fiscal por parte de personas desplazadas constituye un complejo conflicto entre la necesidad de proteger el patrimonio público de una parte, y la obligación de garantizar mínimos de bienestar a la población desplazada en lo concerniente al derecho a la vivienda digna y adecuada, de otro lado.

Dejar por fuera del análisis cualquiera de las “aristas” del problema, por así decirlo, implica adoptar una decisión basada en obligaciones ordenadas prima facie por uno solo de los principios en conflicto, en lugar de llegar a conclusiones normativas considerados todos los elementos relevantes de los principios involucrados en la colisión normativa. Así, por

ejemplo, asumir el carácter absoluto del principio de legalidad en materia de desalojos puede llevar a desconocer el principio de supremacía constitucional y las circunstancias especiales en que un desalojo forzoso, a pesar de estar previsto por la ley y de ser desarrollado con apego a esta, puede afectar desproporcionadamente los derechos humanos / fundamentales de los afectados.

Cabe anotar que el propio legislador ha previsto eventos en los que esa desproporción es evidente, por ejemplo, cuando hay involucradas personas gravemente enfermas o desahuciadas<sup>54</sup>, como lo recordó la Corte en sentencia T-967 de 2009; el Comité DESC ha precisado que los desalojos son desproporcionados en el marco del PIDESC, cuando llevan a un completo desamparo de los afectados; o cuando las condiciones climáticas son particularmente inclementes (Ver, supra, considerandos 15.4.8 y 15.4.9). La CorteIDH, en fin, en el caso Sawohmayaxa sentenció que el Estado de Paraguay ostentaba condición de garante frente a los derechos de los niños y ancianos ubicados al borde de una carretera (bien de uso público, por cierto), al margen de su territorio colectivo, ocupado por una empresa privada, aunque cabe precisar que en el caso no se discutía un desalojo forzoso.

21. En consecuencia, si bien es cierto que la ocupación por vías de hecho de un bien público carece de protección legal y puede, por lo tanto dar lugar a un desalojo constitucionalmente legítimo, también es posible que en algunos casos las disposiciones legales deban inaplicarse en atención del carácter normativo de la Constitución (incluido el PIDESC), lo que acontecerá siempre que la diligencia afecte de manera desproporcionada a grupos vulnerables<sup>55</sup>.

Desde otro punto de vista, argumentar que existe una prohibición de desalojo absoluta frente a la población desplazada lleva a ocultar aspectos constitucionalmente relevantes que deben tenerse en cuenta al analizar asuntos concretos desde una perspectiva constitucional. En ese sentido, la propia Corte, en sentencias T-078 de 2004 y T-770 de 2004, estimó que no se puede suspender un desalojo cuando la población se encuentra en situación de riesgo por amenazas naturales pues, en la “balanza” del juez entran en juego otros derechos fundamentales de los propios afectados por el desalojo, que inclinan la decisión en sentido contrario a la prohibición absoluta.

22. Sin pretender iniciar un análisis puramente casuístico y contrafáctico, sino con ánimo

ilustrativo, resultan útiles algunos ejemplos para comprender la importancia de tomar en cuenta todos los principios y aspectos relevantes antes de proponer la prevalencia absoluta de uno de los intereses en conflicto en escenarios constitucionales complejos como el que se estudia.

Así, factores de hecho y principios jurídicos diferentes deberán ser tenidos en cuenta por el juez si, por ejemplo, aborda el estudio de una hipótesis en la que un grupo de personas en situación de desplazamiento ocupa una oficina pública (por ejemplo, un Ministerio) con el fin de residir allí de manera indefinida, de aquellos que deberá analizar si se trata de una población étnicamente diversa que ocupa una plaza pública con el ánimo de protestar (o, como ha ocurrido, de realizar “mingas” o asambleas de pensamiento) por horas, días, o períodos más prolongados. Ambas situaciones difieren, a su turno, de la ocupación de un bien abandonado por familias que carecen de otra forma de asegurar sus necesidades básicas, y nuevos factores deberá evaluar el operador judicial, dependiendo de si esas familias son o no desplazadas<sup>56</sup>.

23. Los factores relevantes a considerar se desprenden de las circunstancias concretas de los peticionarios, y de las normas constitucionales y estándares internacionales de protección de la población desplazada y de aquellos que definen el contenido y las garantías del derecho fundamental a una vivienda digna y adecuada.

Aspectos como la naturaleza del bien ocupado, y el uso que se esté realizando del mismo al momento de la ocupación, interpretados desde la óptica de la función social y ecológica de la propiedad, son sin duda relevantes; las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de “otras vulnerabilidades” como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres embarazadas; y las posibles consecuencias del desalojo, son también aspectos a considerar.

24. En ese orden de ideas es imprescindible recordar que el Comité DESC encuentra los desalojos incompatibles, prima facie, con el PIDESC y, por lo tanto con la Constitución Política; acepta que existen desalojos justificados, recalcando que estos deben estar regulados con precisión en la ley para evitar la arbitrariedad de las autoridades; y aclara que no toda regulación es compatible con el Pacto, sino que esta debe ser razonable y

proporcionada, especialmente frente a conjuntos que reúnan amplio número de sujetos vulnerables.

25. Luego de plantear el anterior marco de análisis en la sentencia T-282 de 2011, esta Sala de Revisión estudió el caso de 120 familias pertenecientes al Resguardo Nasa Ukawe sx' Thaj, quienes ocupaban un bien fiscal en el barrio Alto Nápoles de Cali y solicitaban la suspensión del lanzamiento. En primer lugar, se reconoció la condición de desplazamiento forzado en que se encontraban las familias al menos por las siguientes razones: (i) la narración de los hechos amparada por el principio de buena fe; (ii) la existencia de un hecho notorio reconocido por esta corporación relacionado con el desplazamiento forzado de las comunidades indígenas del Valle del Cauca; (iii) las reglas de la experiencia de acuerdo con las cuales es difícil suponer razones diferentes al desarraigo forzado que conduzcan a que un pueblo indígena abandone su territorio cuando generalmente tienen con aquél un vínculo ancestral; y (iv) durante una de las diligencias para adelantar el desalojo en el trámite policivo, la inspección competente conoció la condición de desplazamiento y de diversidad étnica de los peticionarios, pues así se presentaron al recibir a los funcionarios que visitaron el predio.

De hecho, la Sala concluyó que frente a las 120 familias concurrían dos condiciones de vulnerabilidad, a saber: el desplazamiento forzado y su auto reconocimiento como pueblo indígena<sup>57</sup>, lo cual permitía reiterar las jurisprudencia constitucional en lo relacionado con: “(i) conceder el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna de los peticionarios mediante la disposición de un albergue en condiciones dignas; y (ii) activar el sistema de atención a la población desplazada, así como las obligaciones concretas de las autoridades accionadas, de Acción Social, y de cualquier otra autoridad concernida en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, siendo procedente, por lo tanto, conceder el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna y la especial protección a la población desplazada, de los peticionarios.”<sup>58</sup>

Adicionalmente, la Sala atendiendo a las conclusiones sobre las distintas posturas jurisprudenciales descritas, ordenó la suspensión del desalojo luego de un examen de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, así como de un ejercicio de ponderación entre los bienes jurídicamente afectados, para advertir lo siguiente: “debe darse prevalencia a los intereses constitucionalmente legítimos de los peticionarios, de encontrar condiciones

mínimas de vivienda y de iniciar un proceso de reconstrucción de tradiciones ancestrales de manera autónoma, sobre el interés también legítimo de la autoridad de policía accionada de recuperar el patrimonio público.”<sup>59</sup>

26. Una vez expuesta la posición de esta Sala de Revisión frente a la suspensión de los desalojos en los que se encuentran involucradas personas en situación de desplazamiento, corresponde realizar el análisis del caso concreto a partir de la misma metodología utilizada en la sentencia T-282 de 2011, teniendo especial consideración con dos aspectos diferenciadores presentes en la actual acción de tutela pues no se trata personas que en su conjunto afirmen una identidad étnica diversa y el bien objeto de ocupación no es patrimonio público sino privado.

#### Estudio del caso concreto

27. De acuerdo con lo expuesto, la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo Regional Guajira pretende que se amparen los derechos fundamentales de las personas asentadas en el predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha. No obstante, la procedencia de la acción de tutela fue reconocida únicamente frente a la población desplazada que ocupa el bien inmueble<sup>60</sup>, y por ende, los demás moradores no serán beneficiarios de las órdenes que se emitirán.

En particular, el Defensor Regional del Pueblo solicita la suspensión de la diligencia de la resolución 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), por medio de la cual la Alcaldía de Riohacha admite una querrela y ordena la práctica de una diligencia de lanzamiento respecto de “(...) las personas indeterminadas que se encuentran el (sic) lote de terreno ubicado en el kilometro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce hacia la ciudad de Maicao, margen derecha, detallado en la escritura pública No. 1.178 de fecha 28 de Octubre de 1987 y en registro de Matrícula Inmobiliaria No. 210-12439, comprendido dentro de los siguientes linderos NORTE: Mide 250 metros, con predios de Andrés Palacio Velásquez; SUR: Mide 315 metros; con predios de Andrés Palacio Velásquez; ESTE: Mide 50 metros con carretera que conduce de Riohacha a Maicao en medio y OESTE: Mide 94 metros con predios de Alfonso León Barón.”

28. En primer término, recuerda la Sala que la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, y por lo tanto, es

innecesario un análisis más estricto a pesar de encontrarnos en un escenario que involucra un proceso policivo.

29. En segundo lugar, reitera la Corte que la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se encuentra inmersa en diligencias de desalojo. Esto, implica que el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana y, en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado, una vez realizado el censo de las personas que ocupan el predio descrito.

En consecuencia, se concederá el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna de los peticionarios para que se garantice el acceso a un albergue en condiciones dignas y se ordenará a Acción Social que en coordinación con las demás entidades concernidas en la atención de la población desplazada, incluida la Alcaldía de Riohacha, activen el sistema de protección de la población desplazada respecto de las personas que hayan sido caracterizadas bajo esa condición.

30. En cuanto la solicitud de suspensión de la resolución 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), mediante la cual se ordenó el desalojo, procede la Corte a analizar la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida con base en la metodología expuesta.

30.2 Desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida, la Sala observa, en primer término, que (i) la medida de desalojo resulta apropiada para lograr el fin que se persigue, pues permitiría a la Alcaldía de Riohacha devolver a la querellante la posesión pacífica sobre el predio, de manera que se encuentra satisfecho el requisito de idoneidad; (ii) el análisis del asunto desde sub principio de necesidad lleva a considerar que la actuación es desproporcionada si no se brinda a los peticionarios una alternativa de vivienda digna, pues cualquier acuerdo sobre la restitución del inmueble lesionaría en menor medida los derechos de los accionantes, en comparación con un desalojo forzoso.

Sin embargo, ello no es suficiente para dar por terminado el examen de proporcionalidad, pues la Sala debe aclarar cuándo resultaría procedente el desalojo.

30.3 Para responder ese interrogante, se evaluará la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, o en otros términos, se ponderarán los bienes jurídicos en conflicto, manteniendo presente que la decisión será legítima si el beneficio de los fines constitucionales perseguidos con la diligencia de desalojo es superior a la lesión de los bienes constitucionalmente relevantes que pueden verse afectados en el trámite policivo.

El ejercicio adecuado de la ponderación requiere, en primer lugar, de la determinación de los bienes en conflicto. Para la Sala, el desalojo persigue proteger el orden público y la igualdad formal en desarrollo del principio de legalidad como consecuencia principio democrático. La suspensión del desalojo, de otro lado, pretende garantizar la especial protección de la población desplazada y tiene fundamento en estándares del derecho internacional que se han ocupado de resaltar la especial afectación que supone un desalojo para personas víctimas del citado fenómeno y otros grupos vulnerables.

Siguiendo a la doctrina más autorizada, la ponderación se llevará a cabo mediante la determinación de (i) el peso abstracto prima facie de los bienes en conflicto; (ii) la evaluación de la gravedad de la intervención en cada uno de ellos, y (iii) la certeza de que se verán lesionados a partir de la información empírica disponible en este trámite<sup>63</sup>.

(i) La Sala considera que tiene un peso superior prima facie la garantía de los derechos de la población desplazada dado que se trata de sujetos de especial protección constitucional. Además, como lo advirtió el Defensor Regional del Pueblo entre los ocupantes se encuentran personas menores de edad, de la tercera edad, indígenas, madres cabezas de familia, en quienes confluye una situación de vulnerabilidad adicional. Esto, sin desconocer que la actuación de la Alcaldía de Riohacha responde a las competencias asignadas de conformidad con el principio de legalidad.

(ii) La Corte reconoce que el desarraigo al que han sido sometidas las personas en situación de desplazamiento forzado genera una múltiple vulneración de sus garantías constitucionales y que de producirse el lanzamiento se agudizaría la afectación intensa de sus derechos fundamentales. Por su parte, la no ejecución de la orden de desalojo implica una alteración intermedia de los derechos de la querellante que confía en que las actuaciones de la administración están guiadas por el principio, de legalidad, la igualdad formal y el respeto al orden público. Lo anterior, considerando que el bien ocupado no está destinado a la

satisfacción de su derecho a la vivienda pues la querella se interpone como representante legal del Colegio Helión Pinedo Ríos.

En el análisis sobre gravedad de la intervención en el caso concreto, prevalecen también los intereses de los accionantes.

(iii) Finalmente, resulta cierta la vulneración de los derechos de los peticionarios frente a un eventual desalojo pues no cuentan con una alternativa de vivienda en condiciones dignas. De hecho, la Alcaldía de Riohacha reseñó de forma genérica que el municipio sí tiene contratado por intermedio de una asociación un albergue en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 387 de 1997 pero que era necesario identificar la población desplazada que se encuentra ocupando el predio objeto de esta acción constitucional.

Por último, la afectación del statu quo también debe darse por cierta dado que sin la ejecución del lanzamiento se desconocen las herramientas previstas por el ordenamiento jurídico para preservar los derechos de la querellante a evitar actos que perturben la posesión pacífica de sus bienes.

31. En conclusión, en esta oportunidad debe darse prevalencia a los intereses constitucionalmente legítimos de los peticionarios, de acceder en condiciones de dignidad a una vivienda, sobre el interés también legítimo de la autoridad de policía accionada de mantener el statu quo de la querellante como resultado de una actuación ajustada a sus competencias legales.

32. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará los fallos adoptados por el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha y por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Riohacha, que resolvieron la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo Regional Guajira, Fernando López Suárez, y en su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la especial protección a las personas en situación de desplazamiento que ocupan el predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha.

Lo anterior implica la suspensión de la Resolución 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), por medio de la cual la Alcaldía de Riohacha admite una querella y ordena la práctica de una diligencia de lanzamiento, mientras no se garantice el acceso a un albergue

en condiciones dignas a los desplazados ubicados del predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha.

### 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.- REVOCAR los fallos adoptados por el Juzgado Primero Civil Municipal de Riohacha y por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Riohacha, que resolvieron la acción de tutela promovida por el Defensor del Pueblo Regional Guajira, Fernando López Suárez, y en su lugar, CONCEDER, el amparo a los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la especial protección a las personas en situación de desplazamiento que ocupan el predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha.

Segundo.- ORDENAR a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, Regional Guajira, la realización de un censo de las familias asentadas en el predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha.

Tercero.- ORDENAR a a la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, Regional Guajira que, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, en coordinación con las demás entidades concernidas en la atención de la población desplazada, incluida la Alcaldía de Riohacha, garantice el acceso a un albergue en condiciones dignas a los desplazados ubicados del predio ubicado en el kilómetro 2 a la orilla de la vía que de Riohacha conduce a Maicao, margen derecha, y en caso de que ello no haya ocurrido aún, activen el sistema de protección de la población desplazada asumiendo las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas respecto de las familias que hayan sido caracterizadas bajo esa condición.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía de Riohacha que suspenda la Resolución 395 del quince (15) de septiembre de dos mil diez (2010), por medio de la cual la se admite una querrela y se

ordena la práctica de una diligencia de lanzamiento, hasta que se de cumplimiento a lo ordenado en los numerales segundo y tercero de esta providencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

María Victoria Calle Correa

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 1 del cuaderno 1. Para identificar a los accionantes el Defensor del Pueblo remite unos listados de personas los cuales serán reseñados como anexo a la presente tutela.

2 Folio 5 del cuaderno1.

3 Folios 164 a 167 del cuaderno 1.

4 Folios 167 a 171 del cuaderno 1.

5 Folios 171 a 174 del cuaderno 1.

6 Folios 174 y 175 del cuaderno 1.

7 Folios 175 a 179 del cuaderno 1.

8 Folios 185 y 186 del cuaderno 1.

9 Folio 88 del cuaderno 2.

10 La reiteración de jurisprudencia en esta oportunidad se hará con base en la sentencias T-713 y T-926 de 2011.

11 Al respecto puede consultarse, entre otras, la sentencia T-489 de 2011.

12 Sentencia T-608 de 2009.

13 Sentencia T-294 de 2004. En el mismo sentido, pueden consultarse las sentencias SU-707 de 1996, T-659 de 1998, T-414 de 1999, T-574 de 1999, T-239 de 2003, T-1020 de 2003, T-078 de 2004, T-681 de 2004, T-794 de 2004, T-095 de 2005, T-365 de 2006, T-849 de 2006, T-299 de 2007, T-703 de 2007, T-1029 de 2007, T-050 de 2008, T-573 de 2008, T-591 de 2009, T-799 de 2009 y T-961 de 2009.

14 Corte Constitucional. Sentencias T- 095 de 2005 y T- 843 de 2005.

15 Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2007.

16 Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2000.

17 Sentencia T-573 de 2008

18 En esa oportunidad la Corte desestimó las pretensiones del Defensor del Pueblo, Seccional Caquetá, quien buscaba la protección genérica de toda la población de desplazados y no desplazados, asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la Ciudad de Florencia.

19 Sentencia T-372 de 2010.

20 Folio 1 del cuaderno 1. Para identificar a los accionantes el Defensor del Pueblo remite unos listados de personas los cuales serán reseñados como anexo a la presente tutela.

21 Folio 5 del cuaderno1.

22 Folios 164 a 167 del cuaderno 1.

23 Folios 167 a 171 del cuaderno 1.

24 Folios 171 a 174 del cuaderno 1.

25 Folios 174 y 175 del cuaderno 1.

26 Folios 175 a 179 del cuaderno 1.

27 Ver supra 7.2 y 7.3

28 “Como lo ha indicado la Corte, esta es una calidad que se adquiere por el hecho cierto del desplazamiento y no porque una autoridad tenga a bien reconocerla. Es decir, el Estado, a través de ninguna de sus entidades, se halla legitimado para desconocer, por razones simplemente formales, el hecho de haber sido desplazado por el conflicto armado colombiano. El registro de la población desplazada debe concebirse como una herramienta orientada a la racionalización de las políticas de atención y protección de tal población y no como un presupuesto ineludible para asumir esa calidad.” Tomado de la sentencia T-770 de 2004.

29 La reiteración de jurisprudencia se hace con base en la sentencia T-282 de 2011, en la cual se estudió el caso de 120 familias pertenecientes al Resguardo Nasa Ukawe sx' Thaj, quienes ocupaban un bien fiscal en el barrio Alto Nápoles de Cali.

30 La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población desplazada ha sido reiterada en amplio número de oportunidades por la Corte Constitucional. Ver, por ejemplo, las sentencias SU-1150 de 2000, T-025 de 2004, T-787 de 2008 y, en escenarios análogos al que actualmente se estudia, decididos en sentencias T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-967 de 2009 y T-068 de 2010.

31 La exposición por supuesto no tiene ánimo de exhaustividad por tratarse de un asunto ampliamente reiterado. Los elementos que acá se resaltan no niegan la existencia de otros factores que pueden concurrir, en cada caso, a reforzar la condición de sujetos de especial protección constitucional que ostentan las personas víctimas de desplazamiento forzado.

32 En tal sentido, la Corte declaró formalmente el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con el desplazamiento forzoso en la sentencia T-025 de 2004. Ver también, sentencia T-215 de 2002.

33 La Sala hace referencia al fenómeno social del desplazamiento considerado de forma global. En algunos casos, sin embargo, es posible incluso que la actividad legítima del Estado, sea causante directa del desplazamiento (vid, Sentencia T-630 de 2007)..

34 Ver, entre otras, las sentencias T-025 de 2000, SU-1150 de 2001, y T-721 de 2003.

35 En otros pronunciamientos, la Corte ha establecido que aún la acción legítima del estado puede ser causa directa de desplazamiento forzado. En este caso la Sala Novena solo desea resaltar las fuentes de las obligaciones estatales frente a los desplazados.

36 Sentencias SU-150 de 2000 y T-025 de 2004, Anexo 4. Recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006, T-328 de 2007 y 497 de 2007, T-630 de 2007, T-821 de 2007.

37 Sentencias T-821 de 2007 y T-086 de 2006.

39 Esta doctrina ha sido reiterada, además, en las sentencias T-328 de 2007, T-496 de 2007, T-821 de 2007 y T-364 de 2008.

40 Al respecto, ver, entre otras, la sentencia T-1104 de 2008.

41 En este aparte se continúa con la línea jurisprudencial elaborada por esta Sala de Revisión en la sentencia T-282 de 2011.

42 “27. Todo este conjunto de disposiciones constitucionales y legales, establecen en cabeza de las instituciones comprometidas en esas normas, una posición de garante frente a la población desplazada. Cuando en una de estas entidades recae el deber de atención, por estar dentro de su ámbito de competencia material, funcional y territorial, tiene la obligación irrenunciable de garantizar, proteger y socorrer a aquella población vulnerable que ha sido movilizadada, contra su voluntad, de su lugar original de vida.” Y dijo que la acción de tutela es el mecanismo principal para la protección de sus derechos.” (Sentencia citada).

43 Al respecto, afirmó la Sala Cuarta: “La Corte no ignora que pueden existir razones distintas al desplazamiento interno, más o menos fundadas, que llevaron a algunas familias a asentarse en tal predio. No obstante, respecto de ellas no se cumple el hecho planteado

como presupuesto para la viabilidad del amparo de los derechos fundamentales invocados y por ello no hay lugar a su protección”.

44 “5.2. En este punto, en cambio, la Sala estima que no es posible acceder a la solicitud de la actora de que se impida el adelantamiento del lanzamiento en el proceso policivo en curso, al momento de interponer la tutela. Efectivamente, considera la Corte que si así procediera un juez de tutela en un caso similar, tendería un manto de aparente legitimidad sobre una conducta ilegal. Conducta que no deja de ser contraria a derecho, por más apremiantes que resulten circunstancias calamitosas e inconstitucionales como la de ser víctima del delito de desplazamiento forzado. La actuación de la señora Manrique Gutiérrez no puede generar, entonces, derechos, ni expectativas legítimas. Entenderlo de ese modo sería contrario al principio de legalidad que estructura el estado de derecho”.

45 Esta sentencia es la invoca el Defensor Regional del Pueblo como precedente aplicable al caso de sus representados.

46 Para una exposición exhaustiva, cfr. T-068 de 2010.

47 Recientemente, la Corte ha considerado que el derecho a la vivienda digna tiene, en general, el carácter de fundamental autónomo, y ha comenzado a precisar, valiéndose de la interpretación del Comité DESC sobre el derecho a la vivienda adecuada (Observación General Nro. 4), cuáles son las facetas susceptibles de protección por vía de tutela. Al respecto, ver T-585 de 2008.

48 Cfr. T-585 de 2006.

49 De acuerdo con la OG 7, las leyes que se promulguen en relación con los desalojos forzosos deben: “a) brind[ar] la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) [ajustarse] al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos”. (Comité DESC, observación general 16; párrafo 9º).

50 Cfr. T-068 de 2010; [fundamento 4.2.6.3 - (4)].

51 Entre las que se cuentan, por lo menos, la observación de las formas propias de cada juicio, y la garantía a los derechos de defensa y contradicción.

52 Principios sobre la restitución de la vivienda y el patrimonio de los refugiados y personas desplazadas de la ONU, Consejo Económico y Social, E/CN.4/Sub.2/,28-06-2005.

53 Considerando 4.2.5.3. Sentencia T-068 de 2010.

54 El artículo 16, Ley 57 de 1905, dispone a este respecto: “[c]uando el funcionario de policía que deba ejecutar el desahucio de una habitación que debe ser entregada encontrare en ella alguna persona padeciendo una enfermedad grave, cuya vida peligre si fuere sacada de la habitación, recibirá información jurada de dos médicos sobre el hecho; a falta de médicos nombrará dos peritos; y si se comprobare que la vida de la persona enferma pueda comprometerse por hacerla salir, suspenderá la práctica de la diligencia y señalará un término prudencial, de acuerdo con el concepto pericial, siempre que dicha persona haya habitado la finca antes de la notificación del desahucio, dando cuenta con copia de su resolución al juez competente”.

55 Esto significa, que si bien las excepciones legales deben considerarse taxativas, ello no significa que sea imposible encontrar nuevas excepciones de origen constitucional, especialmente si, como ocurre en el caso concreto, el asunto bajo estudio se ubica en el plano de un estado de cosas inconstitucional.

56 La Sala no sugerirá respuestas para esos casos hipotéticos; solo desea enfatizar en que sus diferencias ilustran la importancia de una prudente ponderación entre los bienes en conflicto, todos los aspectos relevantes considerados, en cada supuesto, y lo inadecuado que resulta aplicar, en cambio, obligaciones prima facie derivadas de solo uno de los bienes constitucionales en conflicto.

57 En efecto, la sentencia T-282 de 2011, puntualizó: “En consecuencia son aplicables los contenidos normativos relevantes sobre protección a la población desplazada y aquellos que cobijan a las personas y pueblos indígenas, entre los que se destaca el Convenio 169 de la OIT.”

58 Sentencia T-282 de 2011.

59 En este contexto, la Corte destacó: “En el asunto bajo análisis, a diferencia de eventos decididos con anterioridad por la Corte Constitucional, el componente de diversidad,

identidad y autonomía indígena debe ser tomado en cuenta para determinar el alcance del amparo, pues la orden de albergue temporal amenazaría el proceso comunitario de las 120 familias del predio de Alto Nápoles, si tiene por consecuencia la reubicación de cada familia en un lugar diferente. Esta situación y el respeto por el principio de igualdad, obligan a cobijar en el amparo a cada una de las familias que, en un primer momento, ocuparon el citado bien.”

60 En similar sentido la sentencia T-770 de 2004 estableció: “(...) debe precisarse el ámbito de la protección a que hay lugar. Esta se circunscribe a aquellas personas respecto de las cuales, tras la realización del censo por parte de la Red de Solidaridad Social, se verifique su condición de desplazados por el conflicto armado colombiano. En sentido contrario, aquellas personas que se encuentran alojadas en la citada franja de terreno pero que no se hallan en estado de desplazamiento como consecuencia del conflicto interno colombiano no serán objeto de protección constitucional. La Corte no ignora que pueden existir razones distintas al desplazamiento interno, más o menos fundadas, que llevaron a algunas familias a asentarse en tal predio. No obstante, respecto de ellas no se cumple el hecho planteado como presupuesto para la viabilidad del amparo de los derechos fundamentales invocados y por ello no hay lugar a su protección.”

61 Al respecto, ver sentencia T-1104 de 2008, en la que la Corte señaló: “El presupuesto fáctico de los procesos policivos de esta naturaleza, es la ocupación de hecho, entendida como el acto ilegítimo de despojo sobre un inmueble sin consentimiento expreso o tácito de su propietario, poseedor o tenedor, siendo éstos los legitimados para instaurar la querrela correspondiente. Su finalidad es el restablecimiento del querellante en la posesión, mediante el desalojo de los agentes que han ocupado el inmueble de manera ilegítima.//El proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho es de naturaleza preventiva, no declarativa de derechos, y por tanto en él no se controvierte ni se protege el derecho de dominio, ni tampoco se consideran las pruebas que al respecto se exhiban.//Las medidas que se profieren tienen carácter provisional, es decir que subsisten mientras el juez competente se pronuncia sobre el fondo de la controversia y se encaminan únicamente al restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de los actos de perturbación, es decir al mantenimiento del “statu quo”.”

62 En tal sentido, la sentencia citada estableció: “Así entonces el orden público se determina

en función de circunstancias locales que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. Por eso mismo son las autoridades municipales, representadas entre otros por los Alcaldes y los Inspectores de Policía, las encargadas de mantenerlo, por su cercanía a los administrados y porque la noción misma de poder de policía se construye a partir de factores esenciales de la vida comunitaria que se manifiestan primordialmente en la órbita municipal.//De la misma forma, es función de las autoridades de policía, propender por la preservación y restablecimiento de la posesión frente a actos perturbatorios que la alteren y con el fin de brindar protección al poseedor de un bien.”

63 Entre otras, las sentencias T-427 de 1998, C-1287 de 2001, C-210 de 2007, C-417 de 2009, T-023 de 2006 y, especialmente, T-617 de 2010, entre otras .