

Sentencia T-247/18

ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

DESALOJO FORZOSO Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-No son medidas procedentes
cuando se trata de población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta o sujetos de
especial protección constitucional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fundamental
autónomo

SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sentencia T-025 de 2004

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-
Reiteración de jurisprudencia

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Línea
jurisprudencial

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Subreglas
respecto a población que está ocupando de manera ilegal o irregular bienes de uso público,
en un asentamiento que genera riesgo para sus vidas e integridad personal

De manera general, la Corte Constitucional ha venido considerado que cuando se está
frente a situaciones de desalojo de la población desplazada, generadas a raíz de la
ocupación irregular de bienes públicos o privados, los procedimientos administrativos
tendientes al desalojo de ocupaciones e invasiones de hecho se pueden suspender,
llevándose a cabo sólo cuando exista un plan de reubicación en el corto plazo y se garantice
acceso a una vivienda digna en el mediano y largo plazo, dándole prioridad y amparo a las
familias desplazadas, que no hayan recibido medida provisional urgente.

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Orden a la UARIV proveer atención humanitaria, particularmente para suplir las carencias identificadas en alojamiento, sin perjuicio de que también otorgue el componente de alimentación

Expediente T-6.327.369

Demandantes:

Nohora Guevara Barragán y otros

Demandados:

Alcaldía Municipal de Villavicencio y otros

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá DC, veintiséis (26) de junio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de la decisión judicial proferida el 12 de mayo de 2017 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, que confirmó el fallo del Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Villavicencio, de 9 de marzo de 2017.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Diez (10) de la Corte Constitucional, mediante auto de 27 de octubre de 2017, comunicado el 7 de Noviembre del mismo año, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión, hoy Sala Quinta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Reseña fáctica y pretensiones

La acción de tutela de la referencia fue presentada por Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Mirledys Olea Guerrero, Natalia Lazo González, Claudia Patricia Hueso Castañeda, Yadir Andrés Doza Castro, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Yolanda Bernal Rincón, Enelida Bonilla, María Victoria Espinosa Zuluaga y Liliana Andrea Pérez González, junto con sus respectivos grupos familiares, contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio, ante la decisión de desalojo en el proceso de restitución del bien de uso público.

Relataron las personas aquí accionantes en sus respectivas demandas de tutela[1]:

- Que atraviesan una situación económica crítica, con mínimos ingresos económicos y, en la mayoría de los casos, es consecuencia del desarraigo del que fueron víctimas con ocasión del conflicto armado, por lo que -desde el mes de junio de 2016- se vieron obligados a ocupar un predio contiguo a la ciudadela Betty Camacho de Rangel, en el sector 13 de Mayo de la ciudad de Villavicencio, lugar en el que elevaron una rústica construcción para albergar a cada uno de sus grupos familiares.

- Expusieron que comunicaron por escrito, el 13 de julio de 2016, a la alcaldía de Villavicencio, quien conoció a profundidad la situación por la que atravesaban sus familias, como quiera que pusieron en conocimiento las razones que habían llevado a ocupar los terrenos. La funcionaria Directora de Justicia recibió las quejas y peticiones de toda la comunidad

- El 27 de septiembre de 2016 radicaron ante el ente territorial accionado un escrito planteando alternativas para su reubicación y con el propósito de desalojar el predio en forma voluntaria y sin que fuera necesaria la intervención de la fuerza pública. Solicitud que, afirman, reiteraron a través de peticiones presentadas los días 7 y 11 de octubre de 2016, ratificándole que el desalojo los condenaría a vivir en la calle. No obstante, la respuesta de la administración fue negativa y mediante Resolución 1000-5611/151 del 13

de octubre de 2016 decretó el desalojo de 150 familias que ocupan el predio urbano.

- Señalaron que contra el citado acto administrativo incoaron los recursos de reposición y apelación. Siendo resuelto el primero desfavorablemente, el 13 de diciembre de 2016, providencia que, además, negó el recurso de alzada[2], lo que en su sentir constituyó una grave afectación a sus derechos de defensa y debido proceso.

- Informaron que el procedimiento administrativo adelantado por el municipio no garantizó el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales e incurrió en irregularidades sustanciales que ameritan la anulación del mismo.

- Adicionalmente, compararon su situación con la de otras familias a las que se les garantizaron sus derechos, sin encontrar oposición por parte de las autoridades ambientales del municipio, pese a ubicarse en construcciones sobre las rondas de los caños Buque y Gramalote, comunidades asentadas en el centro comercial la primavera y la sede del bienestar universitario de la Universidad del Meta y de tratarse de familias en situaciones idénticas a las suyas.

Por lo expuesto, solicitaron la protección de sus derechos a la vivienda digna y a la igualdad, resaltando que son en su mayoría familias víctimas del desplazamiento forzado, en precarias situaciones económicas, que carecen de recursos para sufragar un canon de arrendamiento y menos para adquirir vivienda propia, por lo que solicitaron la medida provisional de suspensión de la diligencia de desalojo.

Inicialmente, el proceso correspondió por reparto al Juzgado Noveno Penal Municipal quien avocó conocimiento del mismo el 19 de diciembre de 2016 y vinculó al trámite constitucional a la Empresa Industrial y Comercial del municipio de Villavicencio, en adelante VILLAVIVIENDA; a las Secretarías de Gobierno, Control Físico, Planeación y Medio Ambiente de Villavicencio; a la Dirección de Justicia de Villavicencio; a CORMACARENA; al IGAC; a la Personería Municipal; a la Procuraduría Ambiental de Villavicencio; a la Defensoría del Pueblo – Regional Meta y a la Inspección Cuarta de Policía; en consecuencia, corrió traslado a los demandados para que ejercieran su derecho de defensa[3].

En el mismo proveído, decretó como medida provisional: “suspender transitoriamente la orden de desalojo, emitida por el alcalde de Villavicencio (...) mediante Resolución N°

1000-56-11-151 de 2016 del 13 de octubre de 2016, la cual se materializaría por la Inspección de Policía Número Cuatro, hasta tanto ese Estado Judicial profiera el respectivo fallo de tutela que en derecho corresponda"[4].

Posteriormente, el 2 de enero de 2017[5], resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela por existir otros medios de defensa, decisión que fue impugnada.

Al resolver el recurso de alzada, mediante providencia del 16 de febrero de 2017, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio decretó la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio del 19 de diciembre de 2016 y ordenó vincular y correr traslado del trámite constitucional a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante Unidad para las Víctimas; al Fondo Nacional de Vivienda, en adelante, FONVIVIENDA, y la Caja de Compensación Familiar, en adelante COFREM[6].

3. Respuesta a la acción de tutela

El 24 de febrero de 2017[7], el Juzgado Noveno Penal Municipal admitió nuevamente el trámite constitucional, sin pronunciarse sobre la medida provisional de suspensión. Dieron respuesta las siguientes entidades:

3.1. Inspectora 4ª de Policía de Villavicencio[8]

Solicitó la declaratoria de improcedencia del trámite constitucional, alegando que el proceso adelantado por la Inspección de Policía ha satisfecho los derechos de todos los ocupantes del predio de uso público, quienes han estado informados del procedimiento y, por lo tanto, no se han vulnerado sus derechos fundamentales.

Explicó que si bien existen derechos constitucionales y el deber de proteger a las víctimas, no es menos cierto que los bienes de uso público tienen protección legal y son para el uso y disfrute común. Consecuentemente, expuso que las víctimas se deben postular a los programas de vivienda adelantados en las entidades territoriales correspondientes (Unidad para las Víctimas y Gobernación del Meta).

3.2. VILLAVIVIENDA[9]

La asesora jurídica de VILLAVIVIENDA solicitó ser desvinculada y que se negara el amparo

constitucional.

Informó que revisada la base de datos encontró que los actores no se han postulado a las convocatorias de vivienda adelantadas por las entidades territoriales, concluyendo que ello evidencia que no han seguido los procedimientos legales para acceder a los beneficios reclamados.

3.3. IGAC[10]

El Director Territorial del Meta expuso que el IGAC no ha vulnerado derechos fundamentales y no tiene incidencia directa frente a las reclamaciones de los accionantes, en la medida en que no son responsables frente a la efectiva concreción de las ayudas, subsidios y derechos otorgados a la población desplazada.

3.4. CORMACARENA[11]

La Directora General de CORMACARENA argumentó la configuración de la excepción de falta de legitimación de la causa por pasiva, dado que las pretensiones de la presente acción de tutela no tienen relación alguna con las funciones de la entidad y, por lo tanto, no están llamadas a prosperar frente a aquella.

En escrito posterior, se opuso a la totalidad de las pretensiones elevadas por los demandantes, argumentando que no fue esa entidad la que adelantó los procesos de restitución de bien de uso público en el sector del Trece de Mayo, por no ser de su competencia; por lo que no está legitimada para impedir ni para impulsar el proceso policivo demandado.

3.5. Municipio de Villavicencio[12]

La Jefe de Oficina Asesora Jurídica del municipio de Villavicencio y los secretarios de Despacho de Gobierno y Seguridad Municipal, de Control Físico Municipal, de Planeación Municipal y de Medio Ambiente, allegaron respuesta en conjunto, en el que solicitan negar el amparo constitucional, afirmando que la Administración Municipal de Villavicencio:

- Ha sido garante durante todo el proceso, respetando los derechos fundamentales;

- Ha resuelto todas las peticiones y recursos presentados;
- Frente al derecho a la vivienda digna, el Despacho carece de competencia, por cuanto quien debe resolver esa petición es el Gobierno Nacional.

3.6. Procurador Regional Meta[13]

El Procurador solicitó ser desvinculado, toda vez que no se señala cual es la acción u omisión en que presuntamente incurrió la entidad que haya vulnerado derechos fundamentales. Adicionalmente, informó que revisadas las bases de datos no se encontró registrado el ingreso de solicitud o queja alguna por parte de los accionantes que hagan referencia a los expuestos en el escrito de tutela.

3.7. COFREM[14]

El asesor jurídico también solicitó desvincular a COFREM, dado que esa entidad no es competente para determinar quiénes se encuentran inscritos en el registro único de población desplazada, ni a brindar ayudas humanitarias.

Tampoco le corresponde hacer la inclusión de los postulantes en los programas de asignación de subsidios para vivienda, eso es competencia del Ministerio de Vivienda, a través de FONVIVIENDA. Al respecto aclaró que los accionantes no se han postulado a programa alguno o bien, se postularon pero no resultaron favorecidos en el sorteo respectivo[15].

3.8. Gobernación del Meta, a través del Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta – FOVIM[16]

El secretario de Vivienda Departamental y Gerente del FOVIM, entidad pública adscrita a la Gobernación del Meta, señaló que revisado el expediente no evidenció, en ninguno de los casos, la inminencia de un perjuicio irremediable que avalara la procedencia de la acción constitucional.

Expuso que la pretensión de los accionantes -ocupantes de un bien de uso público- puede satisfacerse a través de otros mecanismos de defensa comprendidos dentro del proceso policivo, autoridad competente para dilucidar la cuestión debatida.

3.9. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas[17]

La directora de la Dirección de Gestión Interinstitucional de la Unidad para las Víctimas señaló quienes de los accionantes ostentan la condición de víctima del conflicto armado, inscritos en el Registro Único de Víctimas con ocasión al hecho del desplazamiento forzado[18].

También precisó que no corresponde a esa entidad la asignación de la vivienda digna peticionada por la demandante, función que está en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y en el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, conforme a lo señalado en la Ley 1532 de 2012.

3.10. Secretaria de Gobierno, Dirección de Justicia y la Inspección de Policía Cuarta[19]

La Secretaria de Gobierno y Seguridad del Municipio de Villavicencio, la directora de la Dirección de Justicia y la Inspectora de Policía Cuarta allegaron en conjunto escrito en el que solicitan la declaratoria de improcedencia del trámite constitucional.

Para el efecto argumentaron que pese a las condiciones de vulnerabilidad y desplazamiento narradas por los actores, las mismas no fueron demostradas, máxime cuando la totalidad de ellos residen en la ciudad de Villavicencio desde hace más de cinco años y que existen entidades creadas con el fin de garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de quienes ostentan la calidad de víctimas del conflicto armado.

En relación a la alegada afectación de derechos fundamentales en el trámite del proceso policivo, expusieron que se cumplieron a cabalidad las normas establecidas: realizando la diligencia de inspección ocular al lugar de los hechos, oficiando a las diferentes secretarías municipales y a CORMACARENA para lo de su competencia, realizando la caracterización de los residentes del predio y verificando la satisfacción de las exigencias normativas al urbanizador. Precisaron que desde el momento de la diligencia de inspección ocular se les informó a los demandantes que el bien inmueble ocupado era de uso público y que involucraba el área de cesión y la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro.

Agregó que se ha garantizado el ejercicio del derecho de contradicción y defensa de los accionantes, notificándoles el contenido de la resolución que ordenó el desalojo, contra la

cual interpusieron el recurso de reposición, único que procedía en el caso concreto.

Para que obren como prueba documental[20], allegaron lo siguiente en copias simples:

- Escritura 0223 de 2015 donde se protocoliza la cesión obligatoria de zonas con destino a uso público.
- Informe de la base de datos VIVANTO en el que se refleja la información de las personas incluidas en el censo del sector 13 de mayo y que se encuentran en condición de víctimas.
- Certificados de tradición y libertad de los predios en cuestión, sin anotaciones de propiedad privada.
- Informe Técnico emitido por la Directora de CORMACARENA, en el que se determinó que el área objeto de solicitud se encuentra localizada hacia el oriente del casco urbano del municipio de Villavicencio y se pudo verificar en visita del 11 de julio de 2016 que “sobre la Urbanización 13 de Mayo, sector, La Reliquia, se llevó en forma ilegal el establecimiento de asentamientos humanos contruidos en condiciones precarias, junto al Caño Rodas y Caño Maizaro (...)”[21]; igualmente, “se verificó que los polígonos donde se llevó a cabo la construcción de asentamientos informales, intervienen parcialmente las fajas de protección hídrica de las corrientes de aguas de origen natural que cursan sobre el sector (...)”[22]. Por último, indicó que algunos asentamientos están localizados en zona de “amenaza alta de inundación”[23].

Adicionalmente, aportaron archivos digitales en medio magnético que contienen las caracterizaciones de los habitantes y el cruce de información con el Departamento de la Prosperidad[24].

4. Decisión judicial que se revisa

4.1. El Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Villavicencio, mediante sentencia del 9 de marzo de 2017[25], declaró la improcedencia de la acción de tutela invocada, tras considerar que los accionantes contaban con un mecanismo de defensa alternativo acudiendo a la jurisdicción contenciosa administrativa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para reclamar la

protección de los derechos que consideran vulnerados, circunstancia por la cual el juez de tutela no estaba llamado intervenir en el asunto. Adicionalmente, consideró que no existe una razón que amerite la intervención inmediata del juez constitucional.

4.2. Los accionantes impugnaron el fallo[26], solicitando que se revocara la decisión del a quo y que fuera aplicado el precedente constitucional en cuanto a que (i) la población víctima del desplazamiento forzado tiene garantías constitucionales reforzadas y (ii) debe protegerse el derecho a la vivienda digna de la comunidad desplazada adoptando medidas transitorias de albergue temporal, de estabilización socioeconómica y ayuda humanitaria, así como medidas definitivas que garanticen una solución de vivienda a mediano y largo plazo en programas y proyectos de vivienda que se adelanten por parte de las autoridades públicas competentes[27].

4.3. Mediante providencia del 12 de mayo de 2017[28], el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, en cuanto a las condiciones de vulnerabilidad de los accionantes, reconoció que: “(...) en su mayoría, los ocupantes del predio en cuestión son personas de escasos recursos económicos, algunos de ellos reconocidos en el RUV como víctimas del desplazamiento forzado, con condiciones económicas y sociales precarias, razones por las cuales cuentan con auxilios estatales para la subsistencia mínima; sin embargo, ello no justifica la ocupación del espacio público a través de vías de hecho, la cual no está legitimada por la Constitución” [29].

Por lo expuesto, confirmó el fallo de primera instancia, considerando que se trata de una controversia que debe ser resuelta por la jurisdicción contenciosa administrativa y, por lo tanto, la tutela de la referencia no cumple el requisito de subsidiariedad previsto por la Constitución y la ley.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de 15 de diciembre de 2017

Mediante auto de 15 de diciembre de 2017, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas[30], pidiendo información relevante a algunas de las entidades accionadas y vinculadas.

Según informe del 14 de febrero de 2018 de la Secretaría General de esta Corporación[31], se recibieron las siguientes comunicaciones:

- Oficio 1352-17.12-0099-2018 del 25 de enero de 2018, firmado por la Directora de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Villavicencio[32], mediante el cual allegó el concepto de uso del suelo del predio objeto del proceso de Restitución de Bien de Uso Público, en el que señaló que “el inmueble objeto de la solicitud colinda por el Norte con el Caño Rodas y Sur con Caño Maizaro y sus usos son Franja de Protección Hídrica, Franja de Manejo Ambiental y Bosque”.

- Oficio 1551-17.12/056 del 2 de febrero de 2018, firmado por el Inspector Cuarto de Policía (e) de la Secretaria de Gobierno y Pos Conflicto de Villavicencio[33], en el que informó que, revisado el expediente 013/2016 de Restitución de Bien de Uso Público, el 18 de abril de 2017 se inició la diligencia de materialización de la orden de restitución del predio, en cumplimiento de la Resolución 151 de 2016, confirmada por el Alcalde de Villavicencio a través de la Resolución 270 de 2016.

Igualmente, manifestó que “el día antes mencionado, no se presentó ningún disturbio o alteración de orden público, la diligencia fue suspendida por directriz del Juzgado Octavo Penal Municipal con función de Conocimiento de Villavicencio, según consta en el informe secretarial visto a folio 2976 del expediente y aun no se ha fijado fecha para su continuación”.

Copia del citado informe obra en el expediente de revisión de tutela, en el que la inspectora y su auxiliar administrativo dieron constancia de:

“Que este despacho tenía programada diligencia de desalojo para los días 18, 19, 20 y 21 de Abril del año en curso [2017], de Restitución de Bien de Uso Público (ocupación específica de la ronda hídrica del caño rodas y el caño Maizaro y áreas de cesión obligatorias que hacen parte de la urbanización 13 de mayo sector reliquia), Radicado No. 013/2016, siendo Querellante de oficio, Querellado: personas indeterminadas; para el día de hoy diecinueve (19) de abril de los corrientes, continuación y materialización de la diligencia, iniciada el día dieciocho (18) de abril de 2017, la cual fue suspendida en razón a llamada telefónica del Juzgado Octavo Penal Municipal con función de Conocimiento, por cuanto los habitantes del sector interpusieron sendas tutelas y ordena suspender la

diligencia para los días programados por el despacho para materializar el desalojo”[34].

- Oficio 1300-01.02/1 del 12 de febrero de 2018, firmado por la Secretaria de Medio Ambiente Municipal de Villavicencio[35], en el que manifestó no ser la autoridad competente “para adelantar o suspender cualquier tipo de acción administrativa, policiva o judicial que pretenda lograr o detener un desalojo”.

- Escrito enviado vía correo electrónico por el Jefe de la Oficina Jurídica y Atención al Usuario de la Personería Municipal de Villavicencio[36], el 8 de febrero de 2018, en el que se pronuncia respecto de la acción de tutela bajo estudio, en los siguientes términos:

- o Tuvo conocimiento de la problemática objeto de esta acción, toda vez que, el 29 de junio de 2016, la Secretaría de Gobierno solicitó el acompañamiento en defensa de derechos fundamentales y debido proceso, en la realización del censo y caracterización de un asentamiento que tenía invadido una cantidad indeterminada de personas, en unos bienes inmuebles de uso público (zona de cesión y ronda de caño).

- o Anexa acta del procedimiento desarrollado el 5 de junio de 2016 para la caracterización del asentamiento-invasión en los límites de la Urbanización 13 de mayo.

- o El 7 de abril de 2017, asistió a la reunión para la caracterización, censo y mesas de trabajo organizadas por la Secretaria de Gobierno con participación de diferentes autoridades interinstitucionales.

- o Acompañó la diligencia de desalojo del 18 de abril de 2017, para garantizar la defensa de las víctimas que hacen parte de la población que ocupa la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro y las áreas de cesión de la Urbanización 13 de mayo, terrenos de propiedad de VILLAVIVIENDA.

- o En cumplimiento a otros fallos de tutela, se ha acompañado a la Alcaldía de Villavicencio en la realización de nuevas caracterizaciones a la población de ese sector, los días 26 y 27 de julio de 2017.

Vencido el término probatorio y de traslado a las partes[37], según informes del 15, 19 y 26 de febrero de 2018[38], la Secretaría General de esta Corporación envió al Despacho las siguientes comunicaciones:

· Oficio 20181103362841 del 14 de febrero de 2018, firmado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Unidad para las Víctimas[39], mediante el cual remitió tres cuadros con la información requerida por esta Corporación. Así mismo, allegó copia de los actos administrativos y su acta de notificación en los casos donde se ha realizado el procedimiento de medición de carencias.

· Oficio 1030-17.12/372 del 16 de febrero de 2018, firmado por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Villavicencio[40], mediante el cual se informa que el requerimiento de esta Corporación fue remitido a la inspección cuarta de policía, por ser de su competencia.

· Oficio 6502018EE660-O1 del 23 de febrero de 2018, firmado por el Director del IGAC – Territorial Meta, mediante el cual da respuesta a lo requerido en el ordinal quinto del auto del 15 de diciembre de 2017[41].

Informó que revisado cada uno de los accionantes no se encuentran inscritos en la base de datos catastrales, “especialmente en los terrenos ubicados en la ronda hídrica del caño Maizaro, ni en las áreas de cesión de la urbanización 13 de mayo, sector continuo a la ciudadela Betty Camacho de Rangel, de la ciudad de Villavicencio Meta”.

2. Auto de 2 de marzo de 2018

Mediante auto de 2 de marzo de 2018[42], de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala Quinta de Revisión ordenó la suspensión de los términos del presente asunto, hasta que culminara la etapa probatoria y fuera debidamente valorado el acervo probatorio allegado, por el término máximo consagrado en la misma normativa.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2.1. Los accionantes (19 familias) presentaron acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio ante la amenaza de desalojo de los asentamientos establecidos por 150 familias entre las que se encuentran los accionantes, integradas por población desplazada y en pobreza extrema, localizados en la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio.

En estos lugares han edificado viviendas y resguardos rudimentarios en los cuales viven en condiciones paupérrimas, con ellos invaden el área de cesión y la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro y algunos asentamientos están localizados en zona de “amenaza alta de inundación”.

La administración municipal de Villavicencio ante la situación descrita inició un proceso de restitución de bien de uso público el cual se encuentra suspendido por órdenes judiciales de tutela. A su vez, ha entablado diálogo con la comunidad ubicada en estos asentamientos sin proponer soluciones de fondo. Los representantes de la entidad territorial han reiterado que no cuentan con un plan de reubicación, ni con los recursos o medios para garantizar la vivienda a quienes hoy viven en refugios en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo.

Las peticiones de la población ubicada en los asentamientos establecidos en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, se han centrado en pedir la suspensión de cualquier orden de desalojo hasta tanto no se les ofrezca un lugar en el que puedan ser reubicados garantizando su derecho a una vivienda digna.

La respuesta de las entidades accionadas y vinculadas ha consistido en: (i) manifestar su falta de legitimidad por pasiva, pues consideran que no son competentes frente a las reclamaciones de los accionantes, como población desplazada y (ii) centrar su defensa en argumentos jurídicos relacionados con la improcedencia de la tutela. Particularmente, (iii) el municipio de Villavicencio explicó que inició un proceso de restitución de bien de uso público para recuperar el área invadida por los asentamientos; y (iv) las entidades especializadas han insistido en que los accionantes no han acudido a las entidades competentes ni han agotado los procedimientos que garantizan su derecho a la vivienda

digna.

2.2. Con base en lo expuesto, corresponde a la Sala Quinta de Revisión ocuparse de resolver el siguiente problema jurídico:

¿Las entidades accionadas y vinculadas vulneran el derecho a la vivienda digna de personas de especial protección constitucional por desplazamiento forzado, al iniciar un proceso de restitución de bien de uso público, ubicado en un área de ronda hídrica con alto riesgo de inundación, sin previamente ofrecer ninguna medida de protección?

Con el fin de resolver este interrogante, la Sala: (i) reiterará las reglas jurisprudenciales relativas a la procedencia de la acción de tutela para proteger la población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad, en caso de desalojo; y abordará los siguientes ejes temáticos (ii) el derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de Colombia: (iii) el derecho a la vivienda digna de las comunidades en situación de desplazamiento; (iv) los derechos de la población desplazada en materia de desalojo forzoso; y, a partir de lo expuesto, (v) se resolverá el problema jurídico planteado.

3.1. En el caso sub examine, el análisis se circunscribirá a determinar si durante el trámite del proceso de restitución de bien de uso público, se vulneró el derecho a la vivienda digna de los peticionarios, en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad. En efecto, esta Sala evidencia que su solicitud va encaminada a que antes de que la administración municipal ejecute la orden de desalojo, se les garantice su reubicación.

Previo a definir para este caso la procedencia, es importante destacar que las decisiones que se adoptan en un proceso policivo, pese a ser proferidas por una autoridad administrativa, tienen el alcance de actuación judicial y sobre dicha determinación no procede acción judicial alguna ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a diferencia de lo considerado por el juez a quo. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra las decisiones de policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo[43]. Y en este sentido, en diversos pronunciamientos ha establecido que las decisiones adoptadas en un proceso de policía son de carácter jurisdiccional y están sustraídas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas que han sufrido desplazamiento forzado[44]. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “(...) si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales[45], 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”[46].

Lo anterior, debido a que se procura una protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos de reposición y apelación contra la decisión administrativa, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas del conflicto armado.

Además, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos que se encuentran comprometidos, como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[47]. Dichos derechos han sido reconocidos también por la legislación nacional a través de la Ley 387 de 1997, así como a través de la Ley 1448 de 2011.

Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un “efecto retórico”[48]. Tienen derecho a un trato preferente y urgente por parte de las autoridades públicas, dado que el desplazamiento forzado conlleva múltiples violaciones a los derechos fundamentales[49]. En igual sentido, la Corte ha señalado que la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución de bienes ocupados irregularmente[50].

3.2. Por otro lado, la Sala de Revisión considera, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, y con las respuestas dadas por las entidades accionadas y vinculadas, que

existe una ocupación de bien de uso público y una afectación al área de cesión y a la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro en el municipio de Villavicencio, por parte de ciento cincuenta (150) familias entre las que se encuentran personas víctimas de desplazamiento forzado y personas en situación de pobreza extrema, que decidieron asentarse en este lugar.

De esa población, son accionantes en la presente acción tutelar, diecinueve (19) familias, compuestas[51] así:

La respuesta de las autoridades gubernamentales a la ocupación ha sido la apertura de un procedimiento administrativo de restitución de bien de uso público, la caracterización de la población allí establecida y la advertencia de que algunos asentamientos están localizados en zona de “amenaza alta de inundación”.

3.3. Conforme a lo expuesto, la Sala considera procedente la acción de tutela como medio idóneo para proteger de forma urgente e inmediata los derechos fundamentales de los accionantes, por lo siguiente:

(ii) Sobre la inmediatez. la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta oportunamente[52], ya que la presunta vulneración de los derechos de los actores continúa vigente, en tanto que la diligencia de desalojo se encuentra suspendida[53] y, además, aseguran no tener otro lugar a donde ir.

(iii) Sobre la legitimación. Legitimación en la causa por activa. Las 19 acciones de tutela fueron presentadas por ciudadanos y ciudadanas, actuando en nombre propio y de su grupo familiar. Lo cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Carta, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actué en su nombre.

Legitimación en la causa por pasiva. Todas las entidades accionadas y vinculadas son de naturaleza pública y, por tanto, demandables a través de acción de tutela.

(iv) Sobre la subsidiariedad. La acción de tutela sólo procede “cuando el afectado no

tenga otro medio de defensa judicial” (art. 86 C.P.). Las personas accionantes no cuentan con otro medio de defensa judicial para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluirá el proceso administrativo de restitución de bien de uso público. En efecto, tal como se explicó previamente, por un lado, frente a las decisiones adoptadas en un proceso policivo no procede acción judicial alguna y, por otro, exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo del recurso de reposición contra esa decisión policiva resultaría desproporcionado.

No obstante, en esta oportunidad, se encuentra acreditado en el expediente que los accionantes interpusieron oportunamente el recurso de reposición (resuelto negativamente) y, en subsidio, el de apelación. Sin embargo, este fue rechazado por improcedente[54] por el alcalde municipal, en las Resoluciones 1000-56-11-151 del 13 de octubre de 2016 y 1000-56-11-270 del 20 de noviembre de 2016[55]. La Sala advierte que la restitución de bienes de uso público en el ámbito municipal es una competencia que el alcalde ejerce como jefe de la administración local, y no como agente del gobernador y, consecuentemente, éste es quien tiene la atribución administrativa de decidir cuáles son las medidas que debe adoptar en caso de ocupación del espacio público municipal, como es el mecanismo de acudir a la figura de la restitución, puesto que se trata de un asunto en donde predominan los intereses locales.

(v) Sobre el perjuicio irremediable. Sin embargo, los recursos no son idóneos y efectivos para prevenir un desalojo inminente para evitar la vulneración de derechos fundamentales. Así, a través de la acción de tutela se deberá estudiar si, de producirse el desalojo se vulneraría el goce efectivo del derecho a una vivienda digna de las personas accionantes, sometiéndolas a la difícil labor de encontrar un nuevo espacio para resguardarse.

(vi) Sobre la protección de derechos fundamentales de personas de especial protección constitucional. Los accionantes son personas desplazadas o en situación de pobreza y, por consiguiente, son sujetos de especial protección constitucional, su amparo materializa diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona y armonizar el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta[56].

En el caso bajo estudio, ese deber de intervención de las autoridades se hace urgente y necesario, pues se trata de familias desplazadas integradas por menores de edad, personas de la tercera edad, en situación de discapacidad, mujeres embarazadas, indígenas, afrocolombianos y desmovilizados, que están viendo amenazados además otros derechos como el derecho a la vida en condiciones de dignidad, el derecho a la paz, el derecho a la unidad familiar, el derecho a escoger su lugar de domicilio, entre otros.

4. El derecho a la vivienda digna en la Constitución Política de Colombia

4.1. De acuerdo con el artículo 51 de la Carta Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia. Igualmente, según dispone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, y otros instrumentos internacionales[57], toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, núm. 1º)[58].

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, tener vivienda digna significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” [59]. Se trata de un derecho que debe ser reconocido progresivamente, tal como lo ha señalado el Comité cuando afirma que “la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”[60].

4.2. No obstante este criterio de progresividad establecido, existen ciertas obligaciones asociadas a derechos sociales, económicos y culturales que deben cumplirse en períodos breves o de inmediato. Así lo ha señalado esta Corte al indicar que el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en relación con la protección de esos derechos, pues este implica “que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en

materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”[61].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha abordado el asunto de la afectación del derecho a la vivienda frente a la realización de desalojos forzados. En efecto, en su observación general No. 7, el Comité entendió que constituye un desalojo forzado “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”. De esta manera, señala el Comité, los desalojos forzados por ejemplo, se presentan frecuentemente cuando hay un desplazamiento forzado. En otros casos, son desarrollados por el Estado, algunas veces de manera legal y sin arbitrariedad, y en otros casos, sin que existan causas legales.

Cabe advertir que la Observación del Comité enfatizó que se trata de desalojos de personas que están ocupando su hogar o tierras, sin contemplar la situación de ocupantes ilegales de predios públicos, a través del uso de acciones de hecho. El Comité encontró que hay desalojos justificados y otros injustificados, pero que todos ellos deben hacerse compatibles con el derecho a “que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados”, “con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad”. El Comité consideró que “entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: 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”. Por último advirtió que “Los 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”[62].

4.3. En el mismo sentido, esta Corte ha estudiado acciones de tutela sobre procedimientos de desalojo y al respecto ha dicho que “El procedimiento de desalojo es una medida que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evita que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción. Es decir, son acciones positivas tendientes a recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. Así mismo, es un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen los derechos legítimamente adquiridos. En los casos en que el bien afectado con la ocupación ilegítima haga parte del espacio público, la protección resulta especialmente relevante, en atención a que, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, el patrimonio de la colectividad alcanza particular atención y protección en el ordenamiento jurídico”. Sin embargo, aun cuando el desalojo sea justificado “debe garantizar que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. En este sentido, si bien es cierto que el desalojo debe garantizar el debido proceso como medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas”. En dicha ocasión, la Corte ordenó la reubicación transitoria de los ocupantes que “constituyan población vulnerable, se encuentren en estado de debilidad manifiesta, o sean sujetos de especial protección constitucional”[63].

4.4. De conformidad con lo anterior se puede concluir que (i) el derecho a la vivienda es un derecho constitucional que puede verse afectado por la realización de desalojos, cuando estos son injustificados o arbitrarios; (ii) los desalojos son una figura legal que puede ser

usada por la administración, entre otros, para recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegal, evitando que un hecho ilegal consolide una situación jurídica; (iii) aún en el caso de desalojos justificados, la autoridad administrativa debe garantizar los derechos fundamentales, incluyendo un debido proceso para las personas desalojadas, prestando especial atención en la garantía de los derechos de sujetos de especial protección constitucional.

5. El derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento. Reiteración jurisprudencial

5.1. El Estado tiene una obligación reforzada de garantizar del derecho a la vivienda digna de las personas que han sufrido desplazamiento forzado. En efecto, esta Corporación ha precisado que, con relación al derecho a la vivienda de la población desplazada existen obligaciones de cumplimiento inmediato como son las siguientes: “(i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”[64].

A nivel legal, también se ha establecido una protección del derecho a la vivienda para las personas que han sufrido desplazamiento forzado. La normativa más relevante al respecto es la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”; la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, la Ley

1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” y el Decreto Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.

Esta normativa, en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, ha distinguido entre dos tipos de respuesta estatal frente a la obligación de garantizar el derecho a la vivienda digna de las personas que integran los hogares que han sufrido desplazamiento forzado: (i) la obligación general del Estado de proveer atención humanitaria en aras de garantizar los derechos de subsistencia mínima de las personas desplazadas, entre ellos, el derecho a un alojamiento en condiciones dignas; y (ii) la obligación de garantizar el derecho a la vivienda digna como un componente de estabilización social y económica y, de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, como un componente de reparación, en su componente de restitución de vivienda.

En cuanto a la atención humanitaria, el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 estableció que el Gobierno se encuentra obligado a garantizar la atención humanitaria de emergencia, cuya finalidad es “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas” (negritas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 establece que la atención a víctimas de desplazamiento forzado se rige por la Ley 387 de 1997[65]. Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011 regula en sus artículos 62 a 65 la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición, que se califica en virtud de la gravedad o urgencia de las necesidades de subsistencia mínima.

El Decreto 1084 de 2011 Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social define las responsabilidades institucionales en materia de alojamiento en sus artículos 2.2.6.5.2.1. a 2.2.6.5.2.9:

- La atención humanitaria inmediata, es decir, aquella que se ofrece antes de la inclusión de las personas en el Registro Único de Víctimas, está a cargo de la entidad territorial receptora de las personas desplazadas.

· La atención humanitaria de emergencia, es decir, aquella que se brinda después de la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las personas desplazadas, está a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Como se ha dicho, las medidas de asistencia social y humanitaria son jurídica y conceptualmente distintas a las medidas de reparación. La atención humanitaria tiene como objetivo aliviar las necesidades humanitarias asociadas con el mínimo vital, su titularidad está en aquellas personas que sufren desplazamiento forzado u otros hechos en el marco del conflicto armado, pero también las víctimas de desastres naturales. Por su parte, las medidas de asistencia social son medidas dirigidas a garantizar los derechos sociales constitucionales que como personas tienen las víctimas del conflicto armado. La obligación del Estado de garantizarlos no se deriva del hecho del conflicto armado. Sin embargo, esta obligación sí se refuerza frente a estos ciudadanos que han visto perturbado el ejercicio de estos derechos en razón del conflicto armado, por lo que surge para el Estado una obligación de priorizar a las víctimas en el acceso a la oferta social. Por último, la reparación se distingue de las medidas humanitarias y sociales, porque la obligación de garantizarla está en cabeza de quien cometió el daño, y subsidiariamente del Estado. La reparación no tiene por objeto esencial el alivio de la situación humanitaria, ni tampoco la garantía de derechos constitucionales sociales, sino que está orientada a resarcir los daños causados a las víctimas por un hecho contrario a la normatividad que protege los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario[66].

Así las cosas, la atención humanitaria no constituye una respuesta idónea para restablecer el goce efectivo de los derechos de las personas que han sufrido desplazamiento, ni la reparación del daño sufrido. Por consiguiente, tanto la Ley 387 de 1997 como la Ley 1448 de 2011 previeron el derecho de las personas desplazadas al retorno o la reubicación en condiciones de dignidad, seguridad, voluntariedad y sostenibilidad; así como la obligación del Estado de brindar condiciones para la estabilización social y económica de estos hogares. Adicionalmente, la Ley 1448 de 2011, estableció un programa de reparación integral por vía administrativa[67], dirigido a atender el daño causado por el hecho del desplazamiento forzado. En este proceso de reparación una de las medidas contempladas es la medida de restitución de vivienda.

El parágrafo del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, modificada por el artículo 122 de la Ley

1753 de 2015, estableció que en el marco de procesos de retornos o reubicaciones “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (...) vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural (...)” (negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, la misma Ley 1448 de 2011[68] se refirió en su Capítulo IV sobre restitución de vivienda, a la prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda para las víctimas que hayan perdido o visto afectadas sus viviendas. Los artículos 2.2.7.1.1. a 2.2.7.1.8. del Decreto 1084 de 2015, Único del Sector de la Inclusión Social, regulan los alcances de esta medida de restitución, así como sus responsables. Al respecto establece que “en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, las entidades territoriales deberán contribuir a la ejecución de la política habitacional para las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo de la vivienda” y agrega que “será responsabilidad de las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental, generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyecto de vivienda para población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005 y las demás que regulen la materia”.

Como medida de reparación en el marco de un programa de reparación masivo y por vía administrativa, que busca responder a un universo de millones de víctimas, esta medida está definida legalmente como una medida prioritaria de acceso a subsidios de vivienda para los hogares desplazados que más lo requieran, dentro del marco del principio de gradualidad[69] y sostenibilidad fiscal[70]. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 18 transitorio del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Estado garantizará el derecho a la reparación “de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la

distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional”.

En concordancia con lo anterior, la Ley 1537 de 2012[71] en su artículo 12 consagró el subsidio de vivienda en especie para la población vulnerable, el cual está dirigido específicamente a personas que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones: que estén vinculadas a programas sociales del Estado, que se hayan visto afectados por desastres naturales, que se encuentren en zonas de alto riesgo mitigable o que se encuentren en situación de desplazamiento, entre otras. Los artículos 3 y 4 de dicha Ley, por su parte, señalan las responsabilidades que tienen las autoridades del ámbito nacional y las entidades territoriales en la realización de dichos proyectos, dentro de los principios constitucionales de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, establecidos en el artículo 288 de la Constitución.

De otra parte, en el marco de la expedición de instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera, el Gobierno Nacional emitió el Decreto-Ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural”[72] y su artículo 4º busca priorizar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda a la población en pobreza extrema y a las víctimas del desplazamiento forzado[73].

En efecto, el referido artículo 4º (i) prevé la posibilidad de otorgar en especie ese tipo de subsidios a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el punto de corte que respecto del SISBEN sea definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; (ii) establece una regla de preferencia en el otorgamiento de los subsidios respecto de algunos grupos de hogares que allí se mencionan en función del desplazamiento, de la pobreza extrema, del hecho de que sus predios hayan sido restituidos por autoridades competentes, de la condición de beneficiarios de determinados programas (formalización, titulación, y acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras), de la afectación por desastres naturales, calamidad pública o emergencias o que, finalmente, pertenezcan a grupos étnicos y culturales reconocidos, o a mujeres cabeza de familia o

madres comunitarias del campo; y (iii) establece la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar los diferentes aspectos del subsidio y su otorgamiento, para lo cual deberá tener en cuenta no solo lo previsto en la primera parte de la disposición respecto de los beneficiarios, sino también otros referentes estadísticos así como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos[74].

5.2. El derecho a la vivienda de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado ha sido objeto de monitoreo por parte de este Tribunal en el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, que declaró un estado de cosas inconstitucional en la garantía de los derechos de las personas desplazadas. En el Auto 373 de 2016, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 encontró que “no tiene conocimiento de estudios ni de mediciones actualizadas que permitan desagregar la situación específica de la población vulnerable nacional en materia de vivienda” y que continuaría el seguimiento del estado de cosas inconstitucional en materia de vivienda de personas desplazadas hasta que el “porcentaje de hogares desplazados que accedieron a una vivienda digna” sea “igual al de la población nacional que se encuentra en condiciones socioeconómicas y situaciones de necesidad comparables. La comparación debe ser, en principio, con el promedio regional. Si este es inferior al nacional deberá adoptarse este último”. De acuerdo a lo anterior, la atención prioritaria de los hogares desplazados en políticas de acceso a vivienda sigue siendo una obligación constitucional.

Es de advertir que dicha obligación no es exclusiva de la Nación, pues conforme a la normatividad citada, pero también conforme al proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, se trata de una de las esferas de la política en las que procede la implementación del esquema de corresponsabilidad[75].

5.3. Conforme a la revisión constitucional y legal anterior, se puede concluir que: (i) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es un derecho constitucional; (ii) que la garantía del mismo como derecho fundamental de protección inmediata impone al Estado la obligación de ofrecer condiciones de alojamiento, como parte de la atención humanitaria; (iii) que el Estado debe garantizarlo en el marco de procesos de retorno o reubicación que propendan por la estabilización social y económica; (iv) que también se garantiza como medida de reparación, particularmente de restitución de vivienda a

víctimas de despojo, abandono, pérdida o menoscabo, y que se materializa en la priorización de los hogares desplazados en el acceso a distintas modalidades de subsidio; (v) que dicha obligación de reparación debe ser cumplida por el Estado de acuerdo a los principios de gradualidad y sostenibilidad fiscal, “priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional”[76]; y (vi) que dicha obligación está en cabeza de entidades gubernamentales del orden nacional, así como entidades territoriales, dentro del esquema de corresponsabilidad en la garantía de este derecho, bajo los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

6. Derechos de la población desplazada en materia de desalojo forzoso. Reiteración jurisprudencial

6.1. Como se mencionó antes, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General Número 7, se ocupó del tema de los desalojos forzosos y la incidencia que tienen sobre el derecho a una vivienda digna, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

6.2. De la misma forma, esta Corporación en extensa jurisprudencia se ha pronunciado sobre las garantías que le asiste a la población desplazada para no ser desalojados en procedimientos policivos, sin que previamente se adopten medidas que eviten dejarlos expuestos a nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

A continuación se hará un breve recuento de las más recientes decisiones que han afianzado un sólido precedente para la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada[77].

En la Sentencia T-946 de 2011, la Sala Primera de Revisión analizó el caso de ochocientas (800) familias desplazadas por la violencia que se habían asentado en un predio privado ubicado en el municipio de Valledupar, en el cual construyeron improvisados refugios para suplir sus necesidades de vivienda. Ante la situación, el propietario del predio inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho y la

Alcaldía de Valledupar admitió la querrela policiva instaurada, además decretó el lanzamiento por ocupación de hecho de quienes invadían el terreno. A través de tutela, la población desplazada afectada con el desalojo pidió que se amparara su derecho a la vivienda digna. En su decisión, la Sala de Revisión reprochó que luego de 3 años desde que se invadió el inmueble las autoridades no hubiesen solucionado el problema de vivienda que aquejaba a los accionantes, por lo cual advirtió que la diligencia de lanzamiento sólo podía llevarse a cabo cuando se reubicara en un albergue provisional a la población asentada en el predio en cuestión. Así mismo, ordenó que en un término no mayor a seis (6) meses se inscribiera a los accionantes en planes de vivienda de interés social.

- En la Sentencia T-454 de 2012, la Corte decidió una acción de tutela incoada por el Fondo Ganadero del Meta contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Comando de Policía del Meta, solicitando que se ejecutara de manera definitiva la orden de desalojar a las personas que invadieron terrenos de su propiedad, los cuales fueron ocupados mediante vías de hecho. La Corte confirmó la decisión de instancia que negó la tutela por improcedente y declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, al comprobarse que la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho se había cumplido a cabalidad.

Pese a lo anterior, la Sala resaltó que los sujetos pasivos de las órdenes de lanzamiento era un grupo de 1317 familias, entre ellas, 511 en condición de desplazamiento, y otras conformadas por indígenas y por personas en situación de discapacidad física. Frente a este tema, recordó la jurisprudencia constitucional en torno a la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada en materia de desalojo forzoso y los derechos de los ocupantes en un lanzamiento realizado por ocupación de hecho. Por ello, al comprobar la situación de vulnerabilidad de las personas desalojadas, decidió poner en conocimiento de varias autoridades el asunto, para que en el marco de sus competencias legales adelantaran las acciones necesarias para frenar la amenaza al derecho a la vivienda digna y garantizarles los demás derechos fundamentales de que son titulares en virtud de sus particulares condiciones socioeconómicas.

- En la Sentencia T-684 de 2013, la Corte analizó si, dentro del trámite de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de predio urbano, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes, en virtud a su condición de víctimas del desplazamiento forzado. La Sala se pronunció acerca

de los siguientes temas: la procedencia de la acción de tutela en el marco de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho; los supuestos en los que la Corporación ha amparado el derecho al debido proceso en el trámite de éstos procesos; y los eventos en que al interior de dicho procedimiento se ha justificado la suspensión de la medida de lanzamiento.

Ante la ausencia de material probatorio respecto de la alegada condición de víctimas del desplazamiento forzado por parte de los demandantes y, además, el lote ocupado hace parte de una zona protegida por ser reserva natural, la Sala confirmó las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado y se exhortó a la Alcaldía de Villavicencio para que le informara a los actores los programas sociales para acceder a vivienda y los ofrecidos en general, para grupos en estado de vulnerabilidad, para que, en caso de calificar alguno de ellos, iniciara su proceso de incorporación.

· En la Sentencia T-907 de 2013 la Sala de Revisión estudió la situación de un grupo de personas en condición de desplazamiento que se habían asentado en un predio privado ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta. El dueño del inmueble solicitó a la administración municipal que ordenará cesar la perturbación en la tenencia de su bien, por lo que las autoridades locales iniciaron un proceso de lanzamiento en contra de los accionantes, realizando previamente esfuerzos para garantizar transporte y albergues provisionales a las personas afectadas. No obstante, representantes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría solicitaron la suspensión de la diligencia alegando que no se estaba garantizando el derecho a la vivienda de los ocupantes.

En esa ocasión, se señaló que aunque se habían realizado esfuerzos para mitigar el impacto del desalojo, los mismos nunca habían tenido la virtualidad de transformarse en acciones concretas de protección para sus bienes constitucionales. Con fundamento en lo expuesto, se ordenó a las autoridades demandadas garantizar un albergue provisional a todas las personas asentadas en el predio hasta tanto se les brindará una solución digna y definitiva en materia de vivienda (efectos inter comunis).

· En la Sentencia T-781 de 2014, la Corte Constitucional revisó diferentes expedientes acumulados en los que se le atribuía a las entidades accionadas la vulneración del derecho a la vivienda digna, al pretender materializar la diligencia de desalojo dentro de

un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, sin asegurar previamente la protección de los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el predio ocupado, toda vez que se trataba de población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad. Se examinaron los siguientes temas: el derecho a la vivienda digna, en particular de quienes se encuentran en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad; las medidas de protección a favor de las personas en situación de vulnerabilidad cuando existe una orden de desalojo; y la función social de las empresas en el marco del artículo 333 Superior.

La Sala de Revisión concedió el amparo y reiteró los efectos inter comunis y las órdenes proferidas en la Sentencia T-907 de 2013, frente a la población de desplazamiento asentada en el predio Cuernavaca del municipio de Puerto Gaitán, Meta.

- En la Sentencia T-109 de 2015, la Corte amparó el derecho al debido proceso y a la vivienda digna, en un caso originado en el año 2006 cuando el municipio de Floridablanca (Santander) adquirió un predio en donde se comprometió a realizar un macroproyecto de vivienda de interés social. Posteriormente, en septiembre de 2011 un grupo de aproximadamente 50 familias beneficiarias del mencionado proyecto decidió ocupar una parte del lote para construir allí sus hogares, al tiempo que las autoridades del ente territorial exigían el desalojo para poder presentar el terreno a una nueva convocatoria nacional para vivienda. En el curso del trámite policivo, los accionantes impetraron la tutela para suspender el desalojo mientras se les garantizaba una alternativa real de reubicación.

- En la Sentencia T-578 de 2015, la Corte revisó dos acciones de tutela presentadas de manera independiente, en las que los actores aducían que las entidades demandadas habían vulnerado sus derechos fundamentales, al ejercer actos encaminados a desalojarlos del lugar en el que viven, pero sin darles ninguna alternativa de reubicación. Se abordó la temática relacionada con la naturaleza jurídica y viabilidad constitucional de los desalojos forzados y reiteró su jurisprudencia sobre el principio de confianza legítima. En un asunto se concedió el amparo solicitado y, en el otro, se declaró improcedente por incumplimiento del requisito de inmediatez.

- En la Sentencia T-188 de 2016 la Corte decidió una tutela presentada por el representante legal de la Corporación Nuevo Amanecer Vida y Esperanza solicitando la

protección de los derechos fundamentales que considera vulnerados, en virtud de la amenaza de desalojo de los asentamientos que son ocupados al margen del Río Guatiquía por 212 familias que han sufrido desplazamiento y se encuentran en pobreza extrema.

La Corte reiteró las reglas jurisprudenciales relativas a la procedencia de la acción de tutela para proteger la población desplazada en caso de desalojo. Igualmente, analizó la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de las comunidades en situación de desplazamiento y las garantías que tienen en caso de desalojo forzado y concluyó que la población víctima de desplazamiento forzado que se encuentre asentada en terrenos que constituyan zona de riesgo, como ocurre con los márgenes y cauces activos de los ríos o estructuras de contención como son los diques, tienen garantías constitucionales reforzadas, especialmente, cuando las autoridades públicas inicien procedimientos administrativos de restitución de bienes de uso público tendientes a desalojarlos.

Precisó que, en ese caso, debía protegerse el derecho a la vivienda digna, adoptando medidas transitorias de albergue temporal, de estabilización socioeconómica y ayuda humanitaria, así como medidas definitivas que garanticen una solución de vivienda a mediano y largo plazo en programas y proyectos de vivienda que se adelanten por parte de las autoridades públicas competentes, por lo que concedió e impartió una serie de órdenes conducentes a hacer efectivo el goce del derecho tutelado.

6.4. Subreglas en caso de población desplazada ocupando de manera ilegal o irregular bienes de uso público, en un asentamiento que genera riesgo para sus vidas e integridad personal

6.4.1. De manera general, la Corte Constitucional ha venido considerado que cuando se está frente a situaciones de desalojo de la población desplazada, generadas a raíz de la ocupación irregular de bienes públicos o privados, los procedimientos administrativos tendientes al desalojo de ocupaciones e invasiones de hecho se pueden suspender, llevándose a cabo sólo cuando exista un plan de reubicación en el corto plazo y se garantice acceso a una vivienda digna en el mediano y largo plazo, dándole prelación y amparo a las familias desplazadas, que no hayan recibido medida provisional urgente.

Del recuento jurisprudencial precedido, la Sala destaca dos elementos principales, del conjunto de medidas de amparo adoptadas en sede de revisión, a saber: (i) una medida

provisional y urgente de albergue que puede consistir, dependiendo del caso, en un subsidio de arrendamiento o en la adecuación de un inmueble como habitación transitoria; (ii) seguido de una solución definitiva de vivienda, previa la realización de un censo integral de los afectados, ya sea ordenando brindar una asesoría detallada y clara sobre las políticas públicas disponibles, exigiendo incluir directamente a los damnificados en alguno de los programas municipales vigentes previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, o disponiendo la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado, y con perspectiva étnica de ser necesario.

6.4.2. Ahora bien, la Sala Quinta de Revisión precisa que cuando se esté frente a situaciones de desalojo de la población desplazada, generadas a raíz de la ocupación irregular de bienes públicos[78], se deben garantizar los principios de igualdad y el derecho a una vivienda digna cuando se trate de normalizar situaciones de hecho, sin que ello implique el estímulo a la ocupación ilegal o irregular. En esos casos, la autoridad pública no tiene alternativa diferente a la de cumplir con su deber de ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para obtener la restitución de los bienes de uso público al Estado, incluido todo lo que accede a ellos.

En efecto, en el evento de presentarse una ocupación irregular o ilegal en bienes de uso público por parte de particulares, esto es, sin la debida autorización de la autoridad competente, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para obtener la restitución de los mismos, a través del poder de policía o de los demás mecanismos legales que consagra la ley. Así lo expresó esta Corporación al analizar el deber de las autoridades para preservar el uso público, manifestando lo siguiente: “El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros”[79]. Lo cual, obviamente, se encamina a proteger el patrimonio estatal, garantizar la función social de la propiedad de los bienes fiscales, contribuir a la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda digna y a una mejor planificación del desarrollo urbano.

En esta hipótesis, si el servidor público con competencia para el ejercicio de tales acciones las omite o dilata de manera injustificada, será responsable disciplinaria, penal y

patrimonialmente conforme a la Constitución y a la ley[80]. De manera consecuente, el juez constitucional deberá dejar en firme esas decisiones, sin perder de vista la realización de un derecho constitucional de grupos sociales que merecen especial protección estatal, como la población desplazada según la regla general enunciada en el 6.4.1.

6.4.3. Adicionalmente, la Sala señala que no es factible suspender un procedimiento tendiente al desalojo de familias desplazadas cuando éstas se encuentran asentadas en sitios que generen riesgo para su vida e integridad personal. En tal caso, es imposible mantener un asentamiento en estas condiciones, siendo forzoso ordenar a las autoridades estatales que provean atención urgente a la población para suplir su necesidad de alojamiento, proporcionando para ello: el subsidio para alojamiento incluido en las ayudas humanitarias de urgencia; o albergues provisionales y asegurando su inclusión en programas sociales del gobierno; medidas que deben acompañarse de soluciones definitivas de vivienda, acorde a la caracterización y medición de carencias, previamente realizada.

Lo anterior toma más fuerza, cuando la zona del asentamiento ha sido declarada como de riesgo, toda vez que la suspensión de las órdenes de desalojo no protegerían a las personas allí asentadas, sino que por el contrario, prolongarían el peligro al que se ven expuestas, en la eventualidad de una inundación o un deslizamiento[81].

6.4.4. Sintetizando, procederá el amparo al derecho a la vivienda digna de la población asentada en un bien objeto de desalojo por restitución de bien de uso público, cuando los hogares cumplan las siguientes condiciones, después de la respectiva caracterización y medición de carencias:

- Se encuentra acreditada su condición de víctima de desplazamiento forzado.
- La medición de carencias en alojamiento reporta una escala “extrema”, “grave” o “leve”.
- La persona no ha recibido giros de ayuda humanitaria para cubrir el componente de alojamiento temporal, o el giro se encuentre pendiente de colocar.

Una vez precisados estos aspectos, la Sala analizará el caso concreto.

7. Caso concreto

7.1. En el caso sub examine, la Sala advierte que se ven involucradas ciento cincuenta (150) familias -algunas de ellas víctimas del conflicto armado- ubicadas en los asentamientos establecidos en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, con afectación del área de cesión y de la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro. Las familias afectadas consideran que el municipio de Villavicencio, así como otras entidades del orden regional y nacional, han vulnerado sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al derecho a la igualdad, al iniciar un proceso de restitución de bien de uso público y amenazarlos con realizar el desalojo del lugar en el que residen, sin previamente garantizar un albergue temporal y soluciones de vivienda en las cuales puedan ser reubicados[82].

Ahora bien, los accionantes corresponden a diecinueve (19) de las ciento cincuenta (150) familias integradas por niños, niñas y adolescentes; mujeres embarazadas; adultos mayores; personas en condición de discapacidad; indígenas y afro descendientes; mujeres y hombres cabeza de hogar, quienes llegaron a la ciudad de Villavicencio provenientes de distintos lugares del territorio nacional[83]. Dentro de este grupo de familias confluyen: (i) personas desplazadas, que según los accionantes antes de ocurrir la situación de desplazamiento forzado tenían fincas, casas, negocios en sus lugares de origen, de los cuales derivaban el sustento suficiente para vivir dignamente; y (ii) personas en condición de pobreza extrema[84].

7.2. Para la Sala resulta diáfano que las diecinueve (19) familias accionantes y las demás familias asentadas son ocupantes ilegales de un bien de uso público, por tal razón, y como se mencionó en el acápite 6.4.2. de esta providencia, dicho bien es imprescriptible, inalienable e inembargable, dado que pertenece a la Nación, destinado al uso común de todos los habitantes del territorio nacional y que corresponde a una Franja de Protección Hídrica, Franja de Manejo Ambiental y Bosque. Por ello, la ocupación de dichos bienes debe tener permiso de la autoridad competente, ya sea en virtud de licencia o concesión, conforme a la ley; en consecuencia, cuando la ocupación es ilegal, la administración deberá, de conformidad con las normas legales, recuperar dicho título, a través de las diferentes vías policivas y judiciales que se encuentren establecidas.

Por tal razón, la Sala estima que el desalojo ordenado por las entidades demandadas deviene constitucional y legalmente viable y factible, al actuar de manera ágil y rápida para restituir dicho bien al Estado, por tratarse de un bien de uso público, y más aún en consideración a que el asentamiento se encuentra en una zona de alto riesgo de inundación, de conformidad a lo considerado en el acápite 6.4.3. de esta providencia.

Sin embargo, la Sala debe tomar en consideración la presunción de especial vulnerabilidad de la población desplazada, porque han sido desarraigados de manera violenta de su lugar de residencia, lo cual los pone en un estado de necesidad que la Corte no puede pasar por alto, por no contar con un alojamiento en condiciones de dignidad. Por tal razón, la Corte debe examinar caso a caso, si las personas desplazadas cuentan o no con una respuesta humanitaria que les permita enfrentar sus carencias en alojamiento, de manera que no se presenta el estado de necesidad mencionado, y se desvirtúa de esa manera la presunción de protección, en este caso, frente al desalojo.

7.3. Ahora bien, con el propósito de dar solución al problema jurídico planteado, pasa la Sala a determinar si -pese al actuar diligente de iniciar un proceso administrativo de desalojo en orden a obtener la restitución de bien de uso público, ubicado en un área de ronda hídrica con alto riesgo de inundación- las entidades accionadas y vinculadas vulneraron el derecho a la vivienda digna de la población de especial protección constitucional, ante la omisión de alguna medida de protección a la población víctima del desplazamiento forzado.

Una vez valoradas por esta Sala las pruebas que obran en el expediente, en relación con las personas desplazadas, se encuentra que la mayoría de los hogares, 14 de ellos, cuentan con al menos varios miembros que están incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Otros hogares no están registrados como desplazados, ya sea porque no han declarado, que es la situación de 4 hogares (estado de no registra); o porque declararon y no fueron incluidos, que es la situación de 1 hogar (estado de no incluido).

De otra parte, la Unidad para las Víctimas presentó una caracterización de las carencias en temas de alojamiento y alimentación de cada uno de los hogares, que es la base de la evaluación para el pago de la atención humanitaria. Las carencias están clasificadas en su

nivel de gravedad, en las siguientes escalas: (i) no carencia; (ii) carencia leve; (iii) carencia grave; y, (iv) carencia extrema. Al respecto, según lo reportado por la Entidad, se puede concluir que dentro de las personas desplazadas existen diferentes niveles de vulnerabilidad en carencias en alojamiento y alimentación que han llevado a la programación de pagos de atención humanitaria de diferentes montos y frecuencias. De los 19 hogares accionantes del expediente bajo estudio, la Unidad para las Víctimas reportó que:

#

NOMBRES

CARENCIA ALIMENTACION HOGAR

CARENCIA ALOJAMIENTO HOGAR

OBSERVACION de la DGSH[85]

1

Nohora Guevara Barragán

GRAVE

LEVE

Presenta turno vigente

pendiente por colocar

2

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Por fuentes de generación de ingresos

3

Marleny

Beltrán Rodríguez

EXTREMA

EXTREMA

Presenta turno vigente, 2 ya fueron pagados, queda 1 pendiente por colocar

4

Luz María

Chaparro Pidiaehe

EXTREMA

EXTREMA

Presenta turno vigente, 2 ya fueron pagados, queda 1 pendiente por colocar

5

Diana Paola Cárdenas Romero

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Por fuentes de generación de ingresos

6

Gisela Viviana López Benito

N/A

N/A

No presenta medición, cuenta con pago por modelo tradicional

7

Franyer Alberto López Díaz

N/A

N/A

No presenta medición, la AH colocada no fue cobrada y se reintegró

8

Cleopatra

Galindo Garzon

N/A

N/A

No presenta medición, la AH colocada no fue cobrada y se reintegró

9

Mirledys

Olea Guerrero

N/A

N/A

Documento no se encuentra en el registro

10

Natalia

Lazo González

NO CARENCIA

NO CARENCIA

No carencia

Se suspende AH por 10 años

11

Claudia Patricia Hueso Castañeda

N/A

N/A

Documento no se encuentra en el registro

12

Yadir Andrés

Doza Castro

N/A

N/A

Documento no se encuentra en el registro

13

Ana Marina Leyton Vergara

GRAVE

Presenta turno vigente,

1 giro pagado

14

María Helena Martínez Morales

EXTREMA

EXTREMA

Presenta turno vigente, 1 ya fue pagado, pendientes 2 giros por colocar

15

Alexander Marroquín Bonilla

N/A

N/A

No presenta trámite de AH

16

Yolanda

Bernal Rincón

N/A

N/A

Presenta estado de no incluido por desplazamiento forzado, no accede a la AH

17

Enelida Bonilla

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Por fuentes de generación de ingresos

18

María Victoria Espinosa Zuluaga

GRAVE

NO CARENCIA

Presenta turno vigente,

1 se encuentra disponible para cobro, pendientes 2 giros por colocar

19

Liliana Andrea Pérez Gonzalez

N/A

N/A

Documento no se encuentra en el registro

Del anterior informe de medición de carencias de las diecinueve (19) familias accionantes, la Sala puede colegir que:

- No tienen la calidad de sujeto de especial protección constitucional por desplazamiento forzado, los siguientes hogares:
- Los siguientes hogares son población desplazada, pero no presentan carencia de alojamiento:
- Los siguientes hogares son población desplazada y no presentan medición de carencias, pero cuentan con un pago de ayuda humanitaria:
- El siguiente hogar es población desplazada, no presenta medición de carencias, ni trámite de ayuda humanitaria:
- El siguiente hogar es población desplazada, presenta una escala de carencia LEVE en alojamiento, pero tiene un pago de ayuda humanitaria:
- Los siguientes hogares son población desplazada, presentan una escala de carencia EXTREMA en alojamiento, pero tienen pagos de ayuda humanitaria:

En consecuencia, conforme a lo explicado previamente y a lo considerado en el acápite 6.4.4. de esta providencia, no procederá el amparo al derecho a la vivienda digna de las familias accionantes, en su componente de medida provisional y urgente, con excepción del accionante Alexander Marroquín Bonilla y su núcleo familiar, a quien se amparará.

Adicionalmente, se amparará el derecho a la vivienda digna de los siguientes hogares accionantes, por encontrarse acreditada su condición de población desplazada, en su componente de una solución definitiva de vivienda, entendida como medida de reparación en el marco de un proceso de retorno o reubicación conducente a su estabilización social y económica: Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Natalia Lazo González, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Enelida Bonilla y María Victoria Espinosa Zuluaga. Esta medida de acceso a solución definitiva de vivienda es una obligación de medio, regida por las normas de restitución de vivienda de la Ley 1448 de 2011, en los términos expuestos en esta providencia.

7.4. La Sala Quinta de Revisión validó la medición de carencias aportada por la Unidad para las Víctimas con dos fundamentos. De una parte, la Sala de Seguimiento Especial a la Sentencia T-025 de 2004 ha encontrado que la medición de carencias de la población desplazada para efectos del pago de la atención humanitaria “se puede traducir en una asignación más focalizada, racional y equitativa de los recursos que componen la ayuda humanitaria”, al tiempo que ha advertido dificultades en la implementación del modelo de medición[86]. Si bien la Corte no obtuvo información detallada sobre las bases técnicas y fácticas a partir de las cuales la Unidad para las Víctimas evaluó las necesidades en subsistencia mínima reportadas, las partes no objetaron los resultados de la medición, es decir, no plantearon controversia alguna sobre esta información. Tampoco el Ministerio Público la objetó. Adicionalmente, los resultados de la medición presentan diferencias que son sensibles a diferentes grados de carencia y, por consiguiente, de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares.

De esta manera, en cuanto a la protección inmediata del derecho a la vivienda a través de proveer condiciones de alojamiento temporal mediante la atención humanitaria, la Corte encuentra que los accionantes que pertenecen a hogares que cuentan con personas desplazadas están recibiendo pago de atención humanitaria para cubrir las carencias en alojamiento identificadas en la medición. Lo anterior con excepción del hogar de Alexander Marroquín Bonilla, que no cuenta con medición, ni tampoco se reporta atención en dinero ni en especie en atención humanitaria. Por tal razón la Corte ordenará a la Unidad para las Víctimas caracterizar al señor Marroquín Bonilla y, conforme a dicha caracterización,

proveer la medida de atención humanitaria que corresponda, de acuerdo a los artículos 60, 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011.

La Unidad para las Víctimas también reportó las medidas de reparación a las que los hogares habían accedido, incluyendo la medida de restitución de vivienda, a través de la priorización en programas de “viviendas gratis”, según denominación de la Entidad; así como aquellas personas que habían recibido algún acompañamiento en materia de retornos y reubicaciones. Al respecto, según el reporte, aunque algunos hogares han recibido otras medidas de reparación, ninguno ha recibido vivienda gratuita, como focalización del subsidio de vivienda, ni tampoco acompañamiento en procesos de retorno o reubicación.

Así las cosas, la Sala observa que los hogares han recibido cierta respuesta en atención humanitaria, pero no se ha consolidado una respuesta institucional conducente a la garantía integral y permanente de su derecho a la vivienda. Como se dijo antes, el Estado no está en la obligación de proveer un subsidio de vivienda gratuito a todos los hogares desplazados, máxime si se tiene en cuenta la magnitud del desplazamiento forzado en nuestro país. Como también se dijo, esta obligación es gradual y progresiva, y debe priorizar a las personas de especial protección constitucional, incluso dentro de la misma población desplazada.

Igualmente, esta obligación de priorización constitucional de los desplazados no puede dejar completamente sin respuesta a otras personas de especial protección constitucional, aunque no sean desplazadas pues son titulares de los derechos constitucionales reconocidos en la Carta Política, incluyendo el derecho a la vivienda.

7.5. Ahora bien, estas familias comenzaron a asentarse en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, en el área de cesión y en la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro, ubicado en la ciudad de Villavicencio, a partir del mes de junio de 2016, montando improvisadas edificaciones y refugios sin vigilancia ni control de la entidad territorial y, en tal sentido, ninguna autoridad les hizo saber que en esta zona estaba prohibido el desarrollo de construcciones. Sólo hasta los días 11, 12, 13, 14, 15, 27 de julio y 1º, 4 y 9 de agosto de 2016 se escuchó en descargos a los ocupantes, cuando la administración municipal de Villavicencio hizo presencia en el área de los asentamientos a través del Secretario de Gobierno y la fuerza pública. Desde este momento, les han insistido

que no es posible habitar el sitio y que si no lo desocupan voluntariamente se verán abocados al desalojo.

El terreno que la comunidad desplazada escogió para establecerse -según Informe Técnico de CORMACARENA- se encuentra localizado hacia el oriente del casco urbano del municipio de Villavicencio y se pudo verificar en visita del 11 de julio de 2016 que “sobre la Urbanización 13 de Mayo, sector, La Reliquia, se llevó en forma ilegal el establecimiento de asentamientos humanos construidos en condiciones precarias, junto al Caño Rodas y Caño Maizaro (...)”[87]; igualmente, “se verificó que los polígonos donde se llevó a cabo la construcción de asentamientos informales, intervienen parcialmente las fajas de protección hídrica de las corrientes de aguas de origen natural que cursan sobre el sector (...)”[88]. Por último, se indicó que algunos asentamientos están localizados en zona de “amenaza alta de inundación”[89].

Con base en lo anterior, es factible inferir que sólo circunstancias extremas de privación de un refugio pudieron llevar a que la población desplazada adoptara una decisión que potencialmente amenaza su integridad física, pues implica instalarse junto a un cuerpo hídrico que puede, atendiendo las cambiantes condiciones climatológicas, desbordarse e inundar lo que este a su alrededor causando todo tipo de estragos y daños.

7.6. La respuesta de las entidades estatales frente a la crisis humanitaria generada por el desplazamiento forzado y el posterior asentamiento de estas comunidades en la zona de riesgo mencionada, ha sido en el caso las entidades nacionales y regionales, invocar la improcedencia de la tutela e insistir en su falta de legitimación y de competencia para atender las solicitudes de ayuda humanitaria o de vivienda digna. El municipio de Villavicencio por su parte, al tiempo que inició un procedimiento administrativo de restitución de bien de uso público, ha entablado un diálogo formal con la población afectada, exhortándola a que desalojen el lugar; sin embargo, este acercamiento con la comunidad no se ha acompañado de compromisos tangibles del ente territorial que den salida al conflicto que los expone a: (i) prescindir de un lugar en el cual puedan resguardarse; o (ii) ser afectadas por un eventual desastre natural. Las razones que esgrime la entidad territorial, se sintetizan en la falta de recursos financieros y de medios para garantizar la reubicación y el acceso a viviendas para la población desplazada.

Adicionalmente, según la caracterización entregada por la Unidad para las Víctimas, algunos de los hogares tendrían garantía de alojamiento por fuentes de generación de ingresos, por lo que la respuesta de la entidad territorial, en coordinación con la Nación, debería tener en cuenta la distinta situación en la que se encuentran los hogares, priorizando aquellos que cuentan con sujetos de especial protección constitucional y aún tienen carencias en este aspecto.

Estos argumentos que las entidades vinculadas exponen no son de recibo para la Sala, pues como se ha expuesto en anteriores oportunidades, el desplazamiento no puede ser tratado solo como un problema de orden público, es ante todo un problema de humanidad que debe ser afrontado por todas las personas y en especial por el Estado[90]. Considerar únicamente el proceso administrativo de restitución de bien de uso público como la vía de solución a la dificultad que hoy padecen los desplazados y las familias asentadas en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, en el área de cesión y en la ronda hídrica del Caño Rodas y Caño Maizaro, ubicado en la ciudad de Villavicencio, sin contemplar alternativas que garanticen albergues temporales y soluciones de vivienda definitiva, es una medida que interfiere intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna.

El problema del desplazamiento supone además, la corresponsabilidad entre las autoridades nacionales y locales, dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y dentro de los esquemas de corresponsabilidad diseñados en la política pública de víctimas. No es suficiente mostrarse dispuesto al dialogo, tal como lo hace la entidad territorial, si como resultado del mismo no se comprometen esfuerzos materiales que permitan solventar los conflictos que estas autoridades pretenden resolver.

De tiempo atrás, esta Corporación ha dicho que a las autoridades no les está dado simplemente aducir déficit presupuestal para abstenerse de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada. Además, si bien al juez constitucional no le corresponde analizar por vía de tutela el presupuesto que manejan las entidades accionadas, sí está dentro de sus atribuciones amparar los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de las autoridades encargadas de desarrollar políticas y programas de prevención, atención y protección a personas desplazadas[91].

La Sala Quinta de Revisión estima que no es constitucionalmente viable el enfrentar una crisis humanitaria como la que se origina con el desplazamiento forzado, exclusivamente, desde el discurso y trámite gubernamental, toda vez que constituye una elusión al deber estatal de darle un trato preferente y urgente a quienes se encuentran en esta situación. Lo anterior, pese a que la Corte ha hecho enormes esfuerzos por visibilizar la masiva y reiterada violación de los derechos humanos de la población desplazada, así como las fallas estructurales de las políticas públicas del Estado Colombiano en esta materia, creando para ello un referente jurisprudencial que ha avanzado significativamente en el reconocimiento de derechos y exige de las autoridades públicas de todos los niveles del Estado compromisos ineludibles.

7.7.1. Al respecto, en primera medida, la Sala advierte que obra en el expediente una comunicación de la Directora de Justicia de la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la Alcaldía de Villavicencio enviada al Jefe de la Oficina Jurídica y Atención al Usuario de la Personería Municipal de Villavicencio[92] en el que se informó que:

- El 13 de junio de 2016 se llevó a cabo el Consejo de Seguridad Extraordinario, a fin de tratar el tema de la ocupación de la ronda hídrica de Caño Rodas y Caño Maizaro, sector barrio Trece de Mayo, por parte de aproximadamente 100 personas, “que dicha ocupación lleva más de quince días”.
- El 14 de junio de 2016, el señor alcalde inició el proceso de restitución de bien de uso público No.013/2016.
- El 29 de junio de 2016 ordenó el censo y caracterización de los habitantes del sector[93].
- El 8 de septiembre de 2016, habiendo realizado la caracterización respectiva, ordenó la diligencia de inspección ocular[94].
- Los días 11, 12, 13, 14, 15, 27 de julio y 1º, 4 y 9 de agosto de 2016 se escucha en descargos a los 149 ocupantes, allí indicaron que “llevan alrededor de tres meses ocupando el predio, pues no cuentan con recursos suficientes para pagar un arriendo, pero ninguno de ellos se opone o desvirtuó la calidad de bien de uso público” del predio objeto de la diligencia.

- El 13 de octubre de 2016, la Alcaldía de Villavicencio expidió resolución mediante la cual ordenó restituir el bien de uso público, ubicado en la ronda de Caño Rodas y Caño Maizaro, sector urbanización Trece de Mayo del municipio de Villavicencio.

Lo anterior permite colegir que la administración municipal no ha vulnerado el derecho al debido proceso de la población asentada, toda vez que:

- Vinculó a todos los presuntos afectados con esas decisiones administrativas, con un (1) mes de antelación al inicio de la diligencia de inspección ocular.
- Comunicó a todas las autoridades que pudieran estar eventualmente involucradas en el procedimiento policivo.
- Decretó pruebas que lograron demostrar que los asentamientos informales se habían instalado desde el 4 de junio de 2016, sin respetar los límites establecidos con las áreas inmediatas a los cauces de los ríos (caños).
- Garantizó a los ocupantes el ejercicio pleno de sus derechos y su participación en el proceso policivo.
- Resolvió de fondo las inquietudes y los recursos interpuestos por estos.

Así mismo, tampoco ha desconocido el principio de confianza legítima en el asunto bajo estudio. Por el contrario, la administración municipal tuvo que tomar medidas legales a fin de resolver la ocupación ilegal de un bien de uso público. Así reseñan su actuar los accionantes y demás ocupantes en la petición presentada a la alcaldía, en la que indicaron que son “(...) personas rechazadas por el proyecto de vivienda (por no tener el dinero exigido para la entrega) y desempleados que hemos tomado la decisión de actuar por las vías de hecho, en tal sentido nos vimos obligados a tomar cartas en el asunto apostándole a la construcción de viviendas ‘tipo cambuches’ (...)”[95].

Al respecto, la Sala resalta que esta Corte ha precisado que “el principio de confianza legítima no sirve para legalizar situaciones abiertamente ilegales o inconstitucionales, ni mucho menos para desconocer la prevalencia del interés general; lo que se busca es proteger al administrado de una decisión desproporcionada que pueda vulnerar sus derechos fundamentales”[96].

7.7.2. No obstante, las autoridades locales, regionales y nacionales no ofrecieron las adecuadas medidas de protección, de manera previa a la orden de desalojo. Abordar una problemática compleja de esa manera es apartarse de la comprensión del contexto que lleva a estas personas por miedo, inseguridad, pobreza, despojo y desarraigo a asentarse en cualquier lugar. Buscar refugio en las áreas de cesión y ronda hídrica de unos caños, en medio de condiciones inhóspitas, sin contar con servicios públicos ni mínimas circunstancias de salubridad e higiene que permitan tener una subsistencia digna, es de por sí un suceso inhumano. Pero lo es más, si este viene determinado por las condiciones de violencia que han padecido como desplazados.

De la misma manera como no puede justificarse la desatención frente a la población desplazada, tampoco se puede negar la protección de sus derechos fundamentales, argumentando que tienen otros mecanismos de defensa judicial y/o administrativa, cuando en virtud de la dinámica del conflicto armado interno, terminan afrontando un estado de necesidad que los lleva a buscar un espacio para resguardarse en lugares de alto riesgo. Cambiar el lenguaje de discriminación y la displicencia con la que se valora el proceder de las personas desplazadas por efecto de su penosa situación es un presupuesto para hacer efectivo los deberes de solidaridad y de trato digno que corresponden a todos los poderes públicos y a quienes residen en las grandes urbes que generalmente son las receptoras de la población desplazada.

En cuanto a la manifestación de los operadores judiciales y de las autoridades, de acuerdo con la cual la mínima obligación que tienen los desplazados es participar de las convocatorias que las autoridades estatales abren para asignar subsidios, se hace imperioso precisar que en el trámite del amparo y de las pruebas obrantes en el expediente, no se demostró que la entidad territorial ni las demás entidades vinculadas se encontraran diseñando o ejecutando planes o programas para solucionar en forma definitiva el problema de vivienda planteado en este trámite tutelar.

Tampoco se aportaron elementos que permitan inferir que estas mismas autoridades han proveído a los accionantes información clara y concreta sobre los trámites que deben surtir para postularse a la adjudicación de subsidios de vivienda o alguna otra forma de apoyo estatal que les facilite el acceso a una vivienda digna.

En tal sentido, para esta Corporación si bien la comunidad desplazada debe presentarse a las convocatorias que las autoridades ofrezcan, tal carga tiene que estar precedida de un acompañamiento y asesoría en los procedimientos de asignación de subsidios o auxilios estatales, que les permita superar los obstáculos que se presenten en el trámite de los mismos, atendiendo a su grado de instrucción y a las condiciones especiales de cada una de las personas que requieren el apoyo.

Así las cosas, en aplicación de los principios que rigen las actuaciones administrativas (artículo 3º del CPACA) y, puntualmente, en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa, la Sala considera que el no haber dado una solución estructural y definitiva al problema de vivienda de la población desplazada, después de dos (2) años de haber ocurrido el asentamiento ilegal, configura una omisión del deber estatal o al menos resulta en dilaciones de la respuesta estructural estatal, a la espera de un pronunciamiento del juez constitucional.

Por ello, se prevendrá (i) a la Alcaldía de Villavicencio y a la Inspección Cuarta de Policía de ese Municipio, que -a futuro- se abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto no se les garantice un albergue provisional en condiciones dignas o una medida de atención humanitaria y urgente a las personas de especial protección constitucional, incluyendo a las víctimas de desplazamiento forzado; (ii) a FONVIVIENDA (orden nacional), a la Gobernación del Meta (orden departamental) y a VILLAVIVIENDA (orden municipal) que -en el futuro- procuren una respuesta estructural al problema de vivienda digna de la población desplazada, dentro de sus competencias, sin mayores dilaciones, que implique el diseño o ejecución de planes o programas para solucionarlo en forma definitiva, en el municipio de Villavicencio; y (iii) se compulsarán copias de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Del material probatorio y de lo expuesto en esta sentencia, la Sala Quinta de Revisión colige que, en este caso, se configuran circunstancias especiales que ameritan otorgar el amparo constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna, (i) en su componente de medida provisional y urgente, únicamente, al accionante Alexander Marroquín Bonilla y su

núcleo familiar, y (ii) en su componente de una solución definitiva de vivienda; tal y como en casos similares lo ha hecho la Corte, a fin de evitar una mayor vulneración de los derechos fundamentales de familias víctimas del desplazamiento forzado, toda vez que:

(i) se trata de asentamientos en zonas de alto riesgo de desastre natural, asentamientos conformados por familias víctimas del desplazamiento forzado, en los que se incluyen otros sujetos de especial protección constitucional como niños menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, población en condición de discapacidad, indígenas, afro descendientes, mujeres y hombres cabeza de hogar y

(ii) han transcurrido 2 años desde que este asentamiento humano conformado por familias desplazadas y personas en situación de pobreza extrema llegó a este sitio de Villavicencio y a la fecha no se han adoptado ni anunciado decisiones estructurales, que pongan fin a una problemática social que tiene a esta comunidad habitando en un lugar que no es seguro ni adecuado para su supervivencia.

8. Órdenes a proferir

8.1. Cuando no se trata de personas desplazadas por la violencia o los terrenos ocupados no constituyan zona de riesgo, esta Corporación ha dejado en firme la medida de lanzamiento por ocupación de hecho y a su vez ha exhortado a las autoridades municipales para que les informen a las personas desalojadas los programas sociales a los que pueden acceder, siempre respetando el debido proceso.

Así mismo, ha advertido que en la práctica de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho se debe respetar la dignidad personal de los ocupantes, con especial esmero respecto de las personas mayores y los niños que se encuentren en el inmueble y se debe proporcionar orientación respecto de la(s) entidad(es) del Estado a la(s) que pueden acudir para acceder a los subsidios de vivienda.

8.2. Sin embargo, pese a dejar en firme las decisiones de desalojo que afectan a población desplazada o en condiciones de pobreza extrema que se encuentre asentada en terrenos que constituyan zona de riesgo -como ocurre con los márgenes y cauces activos de los ríos o estructuras de contención como son los diques o las rondas hídricas- resulta necesario reiterar que existe una protección constitucional reforzada, especialmente, cuando tiene

que ver con el deber de las autoridades públicas de garantizarla.

En consecuencia, previa la actualización de un censo integral de los afectados, deberá protegerse el derecho a la vivienda digna de la comunidad desplazada adoptando medidas transitorias (albergue temporal o de ayuda humanitaria en el caso que corresponda y que no haya sido proveída), así como medidas definitivas de retorno y reubicación que garanticen una solución de vivienda a mediano y largo plazo en programas y proyectos de vivienda que se adelanten por parte de las autoridades públicas competentes.

8.3. Bajo este contexto, la Sala Quinta de Revisión revocará el fallo de segunda instancia del 12 de mayo de 2017 proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio que, a su vez, confirmó el fallo del Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Villavicencio de 9 de marzo de 2017, que declaró la improcedencia de la acción de tutela iniciada contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y las entidades vinculadas: VILLAVIVIENDA; Secretarías de Gobierno, Control Físico, Planeación y Medio Ambiente de Villavicencio; Dirección de Justicia de Villavicencio; CORMACARENA; IGAC; Personería Municipal; Procuraduría Ambiental de Villavicencio; Defensoría del Pueblo – Regional Meta; Inspección Cuarta de Policía de Villavicencio; Unidad para las Víctimas; FONVIVIENDA y COFREM.

En su lugar, negará el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna, en su componente de medida provisional y urgente, de las familias accionantes asentadas en el predio ubicado en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, con excepción del accionante Alexander Marroquín Bonilla y su núcleo familiar, a quien se amparará su derecho fundamental a la vivienda digna, en su componente de medida provisional y urgente.

Adicionalmente, se amparará al derecho a la vivienda digna, en su componente de una solución definitiva de vivienda, dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad referidos en esta Sentencia, a los siguientes hogares accionantes que acreditaron su condición de población desplazada: Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Natalia Lazo González, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez

Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Enelida Bonilla y María Victoria Espinosa Zuluaga.

8.4. Para materializar el amparo concedido, la Sala ordenará:

8.4.1. Se ordenará a la Alcaldía de Villavicencio que, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, actualice el censo para efectos de identificar: (i) la situación de vulnerabilidad de cada hogar allí asentado; (ii) si cuenta con personas de especial protección constitucional, y (iii) si cuenta o no con condiciones de alojamiento digno. Al censo deberá concurrir la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que deberá contribuir a la identificación de los hogares que cuentan con personas desplazadas, reportar los resultados de caracterización de sus carencias en materia de alojamiento.

La alcaldía municipal deberá monitorear la situación de riesgo del predio para efectos de realizar acciones urgentes que sean necesarias de identificar inminencia en una eventual inundación o riesgo de desastre natural que pueda afectar a las personas ubicadas en el predio.

8.4.2. Así mismo, se ordenará a la Unidad para las Víctimas que, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, en el caso en que no lo hubiere hecho, actualice la caracterización a todos los hogares ubicados en el predio que cuenten con personas desplazadas y, conforme a los resultados de dicha caracterización, siga proveyendo o provea la atención humanitaria que corresponda, particularmente para suplir las carencias identificadas en alojamiento, sin perjuicio de que también otorgue el componente de alimentación.

Puntualmente, se ordenará caracterizar a Alexander Marroquín Bonilla junto a su núcleo familiar y, conforme al resultado de dicha caracterización, provea la medida de atención humanitaria que corresponda, de acuerdo a los artículos 60, 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011.

8.4.3. Se advertirá a la Alcaldía de Villavicencio y a la Inspección Cuarta de Policía de ese Municipio que -en el marco de sus competencias y habiendo agotado la actualización del censo y de la caracterización ordenada en los numerales tercero y cuarto de la parte resolutive de esta providencia- deberá materializar el desalojo con plena garantía del

derecho al debido proceso, evitando el uso de la fuerza, y anunciando con debida antelación la fecha de la diligencia, propendiendo por que los hogares a desalojar puedan salir voluntariamente del predio, antes de la fecha asignada.

8.4.4. Se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, a FONVIVIENDA y a VILLAVIVIENDA que, en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelanten y concluyan las acciones necesarias para que se les garantice a los hogares amparados de los accionantes:

Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Natalia Lazo González, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Enelida Bonilla y María Victoria Espinosa Zuluaga, que no cuenten con condiciones de alojamiento digno, el acceso efectivo a los planes y programas de retorno y reubicación, así como de estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el acceso prioritario a programas dirigidos a la garantía de una vivienda digna, dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad referidos en esta sentencia.

8.4.5. Se solicitará al ICBF que brinde el acompañamiento necesario, en las actuaciones previas y durante la diligencia de desalojo, a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a las familias asentadas en el predio ubicado en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio. Para dar cumplimiento a lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Villavicencio remitir copia íntegra del resultado del censo ordenado.

8.4.6. Se comunicará la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional Meta, para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo y, si lo considera pertinente, informe a las autoridades sobre los avances y las dificultades que su ejecución conlleve.

8.4.7. Para el seguimiento del cumplimiento de las órdenes, las autoridades involucradas, deberán presentar un informe mensual, por doce (12) meses, al Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Villavicencio y al Defensor del Pueblo, Regional Meta.

8.5. Por último, la Sala reconoce que la tarea de asignar recursos para la población desplazada depende de las partidas que las diferentes instancias nacionales y locales le asignen a esa política pública alrededor de este problema que atraviesa la población desplazada. Sin embargo, teniendo en cuenta que en los asentamientos establecidos en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, cohabitan personas desplazadas y personas que sin tener tal condición se encuentran en situación de pobreza extrema, no pueden dejarse de proteger sus derechos fundamentales, sobre todo si se tiene en cuenta que no han recibido ninguna orientación ni ayuda por parte de las autoridades gubernamentales.

Del expediente se puede observar que las diecinueve (19) familias accionantes no son las únicas familias integradas por población vulnerable que se encuentra asentada en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio. Existe un gran número de personas (150 familias aproximadamente) que están en su misma situación, pero no hacen parte de la presente acción de tutela. Por ello, es preciso ordenar una medida de protección que se extienda a esas personas vulnerables para salvaguardar efectivamente sus intereses constitucionales.

8.5.1. Pues bien, en este caso, proteger exclusivamente el derecho a la vivienda digna de las familias peticionarias amenaza el derecho a la igualdad de las otras familias ocupantes del predio ubicado en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, que también están en situación de desplazamiento.

La principal razón que toma la Corte para salvaguardar los intereses de los accionantes es su condición de desplazados y víctimas del conflicto armado, contra quienes se inició un proceso de desalojo por ocupación de bien de uso público, (i) sin antes garantizar una medida de atención urgente y humanitaria, teniendo carencia extrema, grave o leve en alojamiento y (ii) a quienes habiéndosele otorgado la medida de urgencia, aun no se les ha otorgado una solución definitiva de vivienda. Por tanto, dejar sin protección a otras personas cuyas garantías constitucionales son reforzadas por ser víctimas del desplazamiento, no se compadece con el principio de igualdad, que en su acepción formal dispone tratar análogamente a quienes se encuentran en situaciones de hecho similares.

Las entidades demandadas afirmaron dentro del proceso de tutela que en el predio ubicado

en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, hay un número plural de personas que hacen parte de la población desplazada, y la Corte demostró que no había una política clara que asegurara su reubicación en el corto y largo plazo. En consecuencia, hay individuos que están exactamente en la misma situación de los accionantes, a los cuales se les ha brindado el mismo tratamiento.

8.5.2. Ahora bien, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el predio en cuestión y no tienen la calidad de desplazados por la violencia.

Por este motivo, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, y considerando la protección constitucional reforzada que ampara a las personas con discapacidad, las madres o padres cabeza de familia, los adultos mayores, los niños, los indígenas y los afros, entre otros, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que realice el acompañamiento necesario a todas las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio, departamento y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiarios y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios. Además, la autoridad municipal deberá valorar su inscripción en otros programas, dirigidos a proteger y realizar los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad.

Dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

8.5.3. Por ello, como protección para las personas y sus familias que acrediten alguna situación de vulnerabilidad y/o condición de sujeto de especial protección constitucional, pero que no hacen parte de la población desplazada o son víctimas del conflicto armado,

que se encuentren asentadas en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, y que queden incluidas en el censo ordenado, se ordenará, con efectos inter comunis, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que, en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice el acompañamiento necesario a quienes deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio, departamento y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiarios y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios. Además, la autoridad municipal deberá valorar su inscripción en otros programas, dirigidos a proteger y realizar los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad.

8.5.4. Así mismo, se advertirá a los accionantes y a los demás miembros de la comunidad objeto del desalojo, que deberán realizar diligentemente los trámites necesarios de postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional y a nivel municipal, lo cual se hará con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Villavicencio, conforme a la medida de protección anterior.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto, decretada por la Sala Quinta de Revisión.

SEGUNDO.- REVOCAR el fallo de segunda instancia del 12 de mayo de 2017 proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio que, a su vez, confirmó el fallo del Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Villavicencio de 9 de marzo de 2017, que declaró la improcedencia de la presente acción de tutela. En su lugar, NEGAR el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna, en su componente de medida provisional y urgente, a las familias accionantes asentadas en el predio ubicado en

las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, con excepción del accionante Alexander Marroquín Bonilla y su núcleo familiar, a quien se AMPARA su derecho fundamental a la vivienda digna, en su componente de medida provisional y urgente.

Adicionalmente, AMPARAR al derecho a la vivienda digna, en su componente de una solución definitiva de vivienda dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad referidos en esta Sentencia, de los siguientes hogares accionantes que acreditaron su condición de población desplazada: Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Natalia Lazo González, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Enelida Bonilla y María Victoria Espinosa Zuluaga, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía de Villavicencio que, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, actualice el censo para efectos de identificar: (i) la situación de vulnerabilidad de cada hogar allí asentado; (ii) si cuenta con personas de especial protección constitucional, y (iii) si cuenta o no con condiciones de alojamiento digno. Al censo deberá concurrir la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que deberá contribuir a la identificación de los hogares que cuentan con personas desplazadas y reportar los resultados de caracterización de sus carencias en materia de alojamiento.

Parágrafo.- La alcaldía municipal deberá monitorear la situación de riesgo del predio para efectos de realizar acciones urgentes que sean necesarias de identificar inminencia en una eventual inundación o riesgo de desastre natural que pueda afectar a las personas ubicadas en el predio.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, en el caso en que no lo hubiere hecho, actualice la caracterización a todos los hogares ubicados en el predio que cuenten con personas desplazadas y, conforme a los resultados de dicha caracterización, siga proveyendo o provea la atención humanitaria que corresponda,

particularmente para suplir las carencias identificadas en alojamiento, sin perjuicio de que también otorgue el componente de alimentación.

Así mismo, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, deberá CARACTERIZAR a Alexander Marroquín Bonilla junto a su núcleo familiar y, conforme al resultado de dicha caracterización, provea la medida de atención humanitaria que corresponda, de acuerdo a los artículos 60, 62 a 65 de la Ley 1448 de 2011.

QUINTO.- ADVERTIR a la Alcaldía de Villavicencio y a la Inspección Cuarta de Policía de ese Municipio que -en el marco de sus competencias y habiendo agotado la actualización del censo y de la caracterización ordenada en los numerales tercero y cuarto de la parte resolutive de esta providencia- deberá materializar el desalojo con plena garantía del derecho al debido proceso, evitando el uso de la fuerza, y anunciando con debida antelación la fecha de la diligencia, propendiendo por que los hogares a desalojar puedan salir voluntariamente del predio, antes de la fecha asignada.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, a FONVIVIENDA y a VILLAVIVIENDA que, en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelanten y concluyan las acciones necesarias para que se les garantice a los hogares de los accionantes amparados: Nohora Guevara Barragán, Ángela Johana Betancur Chaverra, Marleny Beltrán Rodríguez, Luz María Chaparro Pidiache, Diana Paola Cárdenas Romero, Gisela Viviana López Benito, Franyer Alberto López Díaz, Cleopatra Galindo Garzón, Natalia Lazo González, Ana Marina Leyton Vergara, María Helena Martínez Morales, Alexander Marroquín Bonilla, Enelida Bonilla y María Victoria Espinosa Zuluaga, que no cuenten con condiciones de alojamiento digno, el acceso efectivo a los planes y programas de retorno y reubicación, así como de estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el acceso prioritario a programas dirigidos a la garantía de una vivienda digna, dentro de los criterios de priorización, gradualidad y progresividad referidos en esta sentencia.

Parágrafo.- EXTENDER los efectos de esta orden a todas aquellas personas y familias desplazadas, asentadas en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, y que queden incluidas y acreditadas como tal en la actualización del censo y de la caracterización ordenados en los numerales tercero y cuarto

de la parte resolutive de esta providencia, (i) a quienes no se les ha garantizado una medida de atención urgente y humanitaria, teniendo carencia extrema, grave o leve en alojamiento y (ii) a quienes habiéndosele otorgado la medida de urgencia, aun no se les ha otorgado una solución definitiva de vivienda, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

SÉPTIMO.- ORDENAR, con efectos inter comunis, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que, en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice el acompañamiento necesario a las personas y sus familias que acrediten alguna situación de vulnerabilidad y/o condición de sujeto de especial protección constitucional, pero que no hacen parte de la población desplazada o son víctimas del conflicto armado, que se encuentren asentadas en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio, y que queden incluidas en el censo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de esta providencia, y que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio, departamento y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiarios y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela. Además, la autoridad municipal deberá valorar su inscripción en otros programas, dirigidos a proteger y realizar los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad.

OCTAVO.- ADVERTIR a los accionantes y a los demás miembros de la comunidad objeto del desalojo, que deberán realizar diligentemente los trámites necesarios de postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional y a nivel municipal, lo cual se hará con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Villavicencio, conforme a la orden anterior.

NOVENO.- SOLICITAR al ICBF que brinde el acompañamiento necesario, en las actuaciones previas y durante la diligencia de desalojo, a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, pertenecientes a las familias asentadas en el predio ubicado en las inmediaciones de la Urbanización 13 de Mayo, sector La Reliquia, de la ciudad de Villavicencio.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Alcaldía de Villavicencio DEBERÁ REMITIR copia íntegra del resultado del censo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de esta providencia.

DÉCIMO.- COMUNICAR la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional del Meta, para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones contenidas en el presente fallo, y si lo considera pertinente, informe a las autoridades sobre los avances y las dificultades que su ejecución conlleve.

DÉCIMO PRIMERO.- ORDENAR a las autoridades obligadas al cumplimiento de las órdenes de esta providencia presentar un informe mensual para su seguimiento, por un plazo de doce (12) meses, al Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Villavicencio y al Defensor del Pueblo, Regional Meta.

DÉCIMO SEGUNDO.- PREVENIR a la Alcaldía de Villavicencio y a la Inspección Cuarta de Policía de ese Municipio, que -a futuro- se abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto no se les garantice un albergue provisional en condiciones dignas o una medida de atención humanitaria y urgente, a las personas de especial protección constitucional, incluyendo a las víctimas de desplazamiento forzado.

DÉCIMO TERCERO.- PREVENIR a FONVIVIENDA, a la Gobernación del Meta y a VILLAVIVIENDA que -en el futuro- procuren una respuesta estructural al problema de vivienda digna de la población desplazada, dentro de sus competencias, sin mayores dilaciones, que implique el diseño o ejecución de planes o programas para solucionarlo, en el municipio de Villavicencio.

DÉCIMO CUARTO.- COMPULSAR copias de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

DÉCIMO QUINTO.- Por conducto de la Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I. Estado en el Registro Único de Víctimas de los accionantes y su grupo familiar

Nombre

CC

radicado

MARCO

ESTADO

GRUPO FAMILIAR

Nohora

Guevara Barragán

28787918

425195

LEY 387

Angie Nataly Ruiz Guevara

Fernando Antonio Alzate Guevara

Nohora Guevara Barragan

Angela Johana Betancur Chaverra

52664861

81597

LEY 387

INCLUIDO

Tania Valentina Mejia Betancur

Angela Johana Betancur Chaverra

Brayan Santiago Mejia Betancur

Gabriela Chaverra Lopez

Gloria Lucia Chaverra Lopez

Marleny

Beltrán Rodríguez

1120356205

427727

LEY 387

INCLUIDO

Brayan Mauricio Beltran Rodriguez

Yorleny Beltran Beltran

Keiner Alexander Gutierrez Beltran

Dilan Andres Garcia Beltran

Marleny Beltran Rodriguez

Kevin Alejandro Beltran Rodriguez

Valentina Beltran Beltran

Gisella Ramirez Beltran

Kelly Xiomara Garcia Beltran

NH000114720

LEY 1448

INCLUIDO

Brayan Mauricio Beltran Rodriguez

Yisella Ramirez Beltran

Marleny Beltran Rodriguez

Kevin Alejandro Beltran Rodriguez

Yarleny Beltran Beltran

Valentina Beltran Beltran

Luz María

Chaparro Pidiaehe

23840045

943188

LEY 387

NO INCLUIDO

Luz Maria Chaparro Pidiache

Miguel Hernandez Chaparro

Walter Hernan Valenciano Paez

Jasbleidy Hernandez Chaparro

ND000494362

INCLUIDO

Luz Maria Chaparro Pidiache

Jasbleidy Hernandez Chaparro

Miguel Hernandez Chaparro

Diana Paola

Cárdenas Romero

1121850313

1219026

LEY 387

INCLUIDO

Evelyn Sofia Sanchez Cardenas

Vidal Andres Olaya Aguilar

Yorlady Yulieth Sanchez Cardenas

Diana Paola Cardenas Romero

Diego Alejandro Olaya Cardenas

960045

LEY 387

NO INCLUIDO

Vidal Andres Olaya Aguilar

Yorlady Yulieth Sanchez Cardenas

Diana Paola Cardenas Romero

Diego Alejandro Olaya Cardenas

Jasbleidy Peña Cardenas

Yuleisy Peña Cardenas

Gisela Viviana

López Benito

1121874961

548276

LEY 387

INCLUIDO

Gineth Xiomara Ortiz Lopez

Jose Miguel Parrado Ladino

Gisel Ximena Luna Lopez

Wilmar Ferley Parrado Benito

Ana Sofia Luna Lopez

Gisela Viviana Lopez Benito

Bran Felipe Benito Novoa

Edison Humberto Garcia Benito

Maria Herminda Benito Novoa

Franyer Alberto

López Díaz

1121952318

733909

LEY 387

INCLUIDO

Carlos Nicolas Rojas Diaz

Franyer Alberto Lopez Diaz

Jairo Andres Lopez Diaz

Eudalia Diaz Ariza

Sergio Alejandro Lopez Diaz

Cleopatra

24586616

621375

LEY 387

INCLUIDO

Brayan Stiven Choque Galindo

Cleopatra Galindo Garzon

Mirledys Olea Guerrero

1033786923

No Registra

Natalia

Lazo González

1193219780

420813

LEY 387

INCLUIDO

Jose Alberro Lazo Totena

Natalia Lazo Gonzalez

Mari Luz Gonzales

Nayiber Lazo Gonzalez

Camila Lazo Gonzalez

Jimena Corredor Gonzalez

Juan Camilo Lazo Gonzales

Edwin Alejandro Becerra Lazo

Yiceth Corredor Gonzalez

Sharon Nicol Sanchez Lazo

Claudia Patricia

Hueso Castañeda

1121887749

No Registra

Yadir Andrés

Doza Castro

1121922209

No Registra

Ana Marína

Leyton Vergara

28865261

831034

LEY 387

Edwin Esneider Quiroga Leyton

Willintong Fabian Losada Perdomo

Juan Miguel Leal Quiroga

Mayerly Quiroga Leyton

Ana Marina Leyton Vergara

María Helena

Martínez Morales

30083262

295292

LEY 387

INCLUIDO

Abrahan Lopez

Jennifer Garcia Martinez

Juan Carlos Lopez Martinez

Maria Elena Martinez Morales

Jerfenson Andres Garcia Martinez

Alexander

Marroquín Bonilla

1121875345

695315

LEY 387

INCLUIDO

Melquisidec Marroquin Mahecha

Rocio Castro Moreno

Maria Adelina Marroquin Triana

Alexander Marroquin Bonilla

Jubenal Marroquin Marroquin

722838

LEY 387

INCLUIDO

Monica Fernanda Rocha Bonilla

Fabio Betancur Bonilla

Bertulfo Marroquin Bonilla

Enelida Bonilla

Alexander Marroquin Bonilla

Jose Albeiro Marroquin Bonilla

Yolanda

Bernal Rincón

40270943

782968

LEY 387

NO INCLUIDO

Yolanda Bernal Rincon

Michael Steven Ramirez Bernal

Luis Amador Ramirez Bernal

Diana Yaline Cardenas Bernal

926056

LEY 387

NO INCLUIDO

Wilson Briceño Bernal

Michael Steven Ramirez Bernal

Luis Amador Ramirez Bernal

Octavio Briceño Bernal

Diana Yaline Cardenas Bernal

Enelida Bonilla

40285181

722838

LEY 387

INCLUIDO

Monica Fernanda Rocha Bonilla

Fabio Betancur Bonilla

Bertulfo Marroquin Bonilla

Enelida Bonilla

Alexander Marroquin Bonilla

Jose Albeiro Marroquin Bonilla

María Victoria Espinosa Zuluaga

1121932771

BE000307296

LEY 1448

INCLUIDO

Juliana Andrea Restrepo Tapasco

Maria Victoria Espinosa Zuluaga

Victor David Restrepo Vasco

Juan Felipe Restrepo Espinosa

ANEXO II. Medición de carencias de los accionantes

NOMBRES

CC

OBSERVACION DGSH

FECHA DE ULTIMA ACTIVACION

CARENCIA ALIMENTACION HOGAR

CARENCIA ALOJAMIENTO HOGAR

Nohora

Guevara Barragán

28787918

Presenta turno vigente en SM — 2017-d1lg-1581127-1 giro — por valor de 240000 en Villavicencio

pendiente por colocar

08/08/2017

GRAVE

LEVE

52664861

No carencia por motivo de suspende AH por fuentes de generación de ingresos-

30/01/2016

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Marleny

Beltrán Rodríguez

1120356205

Presenta turno vigente en SM — 2017-d3emem-1496968-3 giros — por valor de 1393000 cada uno en Villavicencio, 2 ya fueron pagados el 30/08/2017 y 01/11/2017 vigente por 4 meses,

queda 1 pendiente por colocar

04/08/2017

EXTREMA

EXTREMA

Luz Maria Chaparro Pidiaehe

23840045

Presenta turno vigente en SM — 2017-d3eem-1429526-3 giros — por valor de 793000
cada uno en Villavicencio, 2 ya fueron pagados el 11/07/2017 y 01/11/2017 vigente por
4 meses

queda 1 pendiente por colocar

03/05/2017

EXTREMA

EXTREMA

Diana Paola Cárdenas Romero

1121850313

No carencia por motivo de suspende AH por fuentes de generación de ingresos

17/03/2017

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Gisela Viviana López Benito

No presenta medición por SM, actualmente cuenta con pago por modelo tradicional el 27/11/2017 por valor de 990000

vigente por 4 meses

N/A

N/A

N/A

Franyer Alberto López Díaz

1121952318

No presenta medición por SM, actualmente no presenta trámite por mt debido a que la AH colocada el 28/11/2017 en Villavicencio no fue cobrada y se reintegró el 12/01/2018 por valor de 990000

N/A

N/A

N/A

Cleopatra Galindo Garzon

24586616

No presenta medición por sm, actualmente no presenta trámite por mt debido a que la AH colocada el 14/11/2017 en Villavicencio no fue cobrada y se reintegró el 19/12/2017 por valor de 410000

N/A

N/A

N/A

Mirledys Olea Guerrero

1033786923

Documento no se encuentra en el registro

N/A

N/A

N/A

Natalia Lazo González

1193219780

No carencia por motivo de suspende AH por 10 años-aa radicado 201730029246991

01/11/2017

NO CARENCIA

NO CARENCIA

Claudia Patricia Hueso Castañeda

1121887749

Documento no se encuentra en el registro

N/A

N/A

Yadir Andrés Doza Castro

1121922209

Documento no se encuentra en el registro

N/A

N/A

N/A

Ana Marina Leyton Vergara

28865261

Presenta turno vigente en SM — 2017-d1ng-1695147-1 giro — por valor de 200000 en Villavicencio, pagado el 09/10/2017 vigente por 12 meses- aa radicado 201730029179901

20/09/2017

GRAVE

NO CARENCIA

María Helena Martínez Morales

30083262

Presenta turno vigente en SM — 2017-d3emem-1585465-3 giros — por valor de 826000 cada uno en Villavicencio, 1 ya fue pagado el 21/12/2017 vigente por 4 meses, pendientes 2 giros por colocar — aa radicado 201630035488881

08/08/2017

EXTREMA

EXTREMA

Alexander Marroquín Bonilla

1121875345

No presenta trámite de ah ni por SM ni mt

N/A

N/A

N/A

Yolanda

Bernal Rincón

40270943

Presenta estado de no incluido por desplazamiento forzado, no accede a la AH

N/A

N/A

N/A

Enelida Bonilla

40285181

No carencia por motivo de suspende AH por fuentes de generación de ingresos-aa
radicado 201630029586581

27/06/2016

NO CARENCIA

NO CARENCIA

María Victoria Espinosa Zuluaga

1121932771

Presenta turno vigente en SM —

2017-d3ng-1908034-3 giros — por valor de 300000 cada uno en Villavicencio, 1 se encuentra disponible para cobro desde el 31/01/2018 en operador banco agrario: reval - c.c. villacentro local 41 -avda. 40 #16b-159, pendientes 2 giros por colocar — aún no cuenta con aa

14/11/2017

GRAVE

NO CARENCIA

Liliana Andrea Pérez Gonzalez

53038936

Documento no se encuentra en el registro

N/A

N/A

ANEXO III. Medidas de atención y reparación integral

Nombre

ADR

EREG

EREI

ER

PAPSIVI

VIVIENDAS GRATIS

CDD

IARR

JMVVS

TEF

TLI

SENA

FE

FERIAS DE SERVI CIOS

Nohora

Guevara Barragán

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Angela Joliana Betancur Chaverra

NO

NO

NO

SI

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Marleny

Beltrán Rodriguez

SI

NO

NO

NO

NO

NO

SI

NO

NO

SI

NO

NO

NO

NO

Luz Maria Chaparro Pidiaehe

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Diana Paola

Cárdenas Romero

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Gisela Viviana Lopez Benito

SI

NO

NO

NO

NO

NO

SI

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Cleopatra

Galindo Garzón

SI

NO

NO

NO

NO

NO

SI

SI

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Mirledys

Olea Guerrero

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Natalia

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Claudia Patricia Hueso Castañeda

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Yadir Andrés Doza Castro

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Ana Marina Leyton Vergara

SI

NO

NO

NO

SI

NO

SI

NO

SI

NO

NO

NO

NO

Maria Helena Martínez Morales

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Alexander Marroquín Bonilla

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Yolanda

Bernal Rincón

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Enelida Bonilla

SI

SI

NO

NO

NO

NO

NO

SI

NO

NO

NO

NO

NO

NO

María Victoria Espinosa Zuluaga

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

Liliana Andrea Pérez González

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

NO

[1] Decreto 1835 de 2015. Las demandas fueron presentadas de manera individual y admitidas en diferentes despachos judiciales, los cuales en aplicación de las reglas de reparto para los casos de las “tutelas masivas” remitieron los expedientes al Juzgado Noveno Penal Municipal, por haber sido el primero que avocó conocimiento, el 19 de diciembre de 2016.

[2] La administración municipal negó el recurso, bajo el argumento de no ser procedente, pues se trata de un proceso de única instancia.

[3] Folio 92 del cuaderno #1.

[4] Folio 93 del cuaderno #1.

[5] Folios 256 al 263 del cuaderno #1.

[6] Folios 10 al 13 del cuaderno #20.

[7] Folios 288 y 289 del cuaderno #1.

[8] Folios 98 al 105 del cuaderno #1.

[9] Folios 106 al 111 y 300 al 304 del cuaderno #1.

[10] Folios 112 al 117 del cuaderno #1.

[11] Folios 118 al 126 y 310 al 318 del cuaderno #1.

[12] Folios 127 al 255 del cuaderno #1.

[13] Folios 295 y 296 del cuaderno #1.

[14] Folios 297 al 299 del cuaderno #1.

[15] Según respuestas que obran en los cuadernos #1 al #19.

[16] Folios 305 y 306 del cuaderno #1.

[17] Folios 307 al 309 del cuaderno #1, se refiere en forma exclusiva de la accionante Nohora Guevara Barragán.

[18] Según respuestas que obran en los cuadernos #1 al #19.

[19] Folios 319 al 323 y 426 al 430 del cuaderno #1.

[20] Folios 325 al 402 y 431 al 508 del cuaderno #1.

[21] Folio 390 (reverso) del cuaderno #1.

[22] Folio 393 del cuaderno #1.

[23] Folio 395 del cuaderno #1.

[24] Un (1) CD a folio 324 del del cuaderno #1.

[25] Folios 408 al 421 del cuaderno #1.

[26] Folios 509 al 520 del cuaderno #1.

[28] Folios 14 al 20 del cuaderno #21.

[29] Folio 20 del cuaderno #21.

[30] Folios 42 al 44 del cuaderno principal. En el auto de pruebas se ordenó lo siguiente:

● A la Alcaldía Municipal de Villavicencio, que informara:

1. Relación detallada de las actuaciones y estado actual del proceso policivo 013 de 2016. Particularmente, deberá detallar el procedimiento efectuado en la diligencia de desalojo (¿cuándo se realizó, si hubo disturbios de orden público?), medida ordenada en las resoluciones 151 y 270 de 2016, proferidas por la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

2. ¿Si fue realizado el censo de las familias que habitaban efectivamente en el predio objeto de la medida de restitución?

3. ¿Si los accionantes abajo relacionados o algún miembro de su núcleo familiar se encuentra en proceso de asignación o le ha sido asignada vivienda de interés prioritario, o subsidio de vivienda, o pertenecen a algún programa dirigido a garantizar su derecho a la vivienda o en las convocatorias de Villavivienda?

● A la Inspectora Cuarta de Policía de Villavicencio, Meta, que informara el procedimiento efectuado en la diligencia de desalojo (¿cuándo se realizó, si hubo disturbios de orden público?), medida ordenada en las resoluciones 151 y 270 de 2016, proferidas por la Alcaldía Municipal de Villavicencio, en la zona en discusión que consiste en el predio localizado en la ronda hídrica del Caño Maizaro y áreas de cesión de la Urbanización Trece de Mayo, sector contiguo a la Ciudadela Betty Camacho de Rangel, en la ciudad de

Villavicencio, Meta.

● A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV que informara si los accionantes o algún miembro de su núcleo familiar:

1. ¿Se encuentran incluido en el Registro Único de Víctimas?
2. ¿Qué medidas de asistencia y reparación ha recibido por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV?
3. ¿Se ha realizado el proceso de caracterización y medición de las necesidades del núcleo familiar, en qué fecha fue realizada y cuáles son sus resultados?

● A la Oficina de Planeación municipal de la Alcaldía de Villavicencio, que expidiera un concepto en el que se determine la naturaleza jurídica y el uso del suelo sobre los terrenos o inmuebles ubicados en la zona en discusión que consiste en el predio localizado en la ronda hídrica del Caño Maizaro y áreas de cesión de la Urbanización Trece de Mayo, sector contiguo a la Ciudadela Betty Camacho de Rangel, en la ciudad de Villavicencio, Meta.

● Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que conceptuara respecto de las matriculas inmobiliarias y propietarios de los terrenos o inmuebles ubicados en la zona en discusión que consiste en el predio localizado en la ronda hídrica del Caño Maizaro y áreas de cesión de la Urbanización Trece de Mayo, sector contiguo a la Ciudadela Betty Camacho de Rangel, en la ciudad de Villavicencio, Meta.

[31] Obra a folio 52 del cuaderno principal.

[32] Obra a folios 53 al 57 del cuaderno principal. Igualmente, informó que el Barrio 13 de Mayo de la ciudad de Villavicencio está ubicado en Área de Actividad Residencial Predominante y su régimen de usos es: “Principal (PL): Vivienda; Complementario (CR): Comercio Grupo 1, Equipamiento Categoría 1; Prohibidos (PH): Comercio Grupo II, III, Actividades Especiales, Equipamientos Categoría 2 y 3 e Industria Tipo 1, 2 y 3.”

[33] Obra a folios 58 al 73 del cuaderno principal.

[34] Obra a folio 67 del cuaderno principal.

[35] Obra a folios 74 al 79 del cuaderno principal.

[36] Obra a folios 80 al 95 del cuaderno principal.

[37] Ordenado por el magistrado sustanciador, mediante auto de 20 de febrero de 2018.

Obra a folio 192 del cuaderno principal.

[38] Obran a folios 127, 165 y 191 del cuaderno principal, respectivamente.

[39] Obra a folios 128 al 164 del cuaderno principal.

[40] Obra a folios 166 al 168 del cuaderno principal.

[41] Obra a folios 169 al 190 del cuaderno principal.

[43] Ver Sentencia C-241 de 2010.

[44] En tal sentido, pueden consultarse las sentencias T-1635 de 2000, T-098 de 2002, T-038 de 2009, T-042 de 2009, T-234 de 2009, T-299 de 2009, Sentencia T-840 de 2009, T-106 de 2010, T-946 de 2011, T-454 de 2012, T-684 de 2013, T-218 de 2014, T-781 de 2014, T-832 de 2014, T-578 de 2015 y T-188 de 2016, así como la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional en la atención a la población desplazada y sus autos de seguimiento

[45] “Al respecto, ver, entre otras, la sentencia T-1104 de 2008”.

[46] Cfr. Sentencia T-119 de 2012.

[47] Cfr. Sentencia T-598 de 2014.

[48] Cfr. Sentencia T-827 de 2007.

[49] Cfr. Sentencia T-098 de 2002.

[50] Ver sentencias T-946 de 2011, T-119 de 2012, T-655 de 2014, T-781 de 2014 y T-109 de 2015.

[51] Según lo relatado en los correspondientes escritos de tutela.

[52] A través de las Resoluciones 1000-56-11-151 del 13 de octubre de 2016 y 1000-56-11-270 del 20 de noviembre de 2016, el Alcalde de Villavicencio ordenó la restitución de un bien inmueble de uso público y los ciudadanos presentaron acción de tutela en el mes de diciembre de 2016.

[53] La Inspección Cuarta de Policía inició la diligencia de desalojo el 18 de abril de 2017 y aún se encuentra suspendida.

[54] Según el Código de Policía vigente al momento de los hechos: Decreto Ley 1355 de 1970 – Por el cual se dictan normas sobre policía: “ARTICULO 132. <Artículo derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016. Rige a partir del 29 de enero de 2017> Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo Gobernador.” Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE mediante Sentencia C-643 de 1999.

[55] Ver folio 68 del cuaderno principal.

[56] T-239 de 2013 – En esta sentencia se amparó el derecho a la vivienda digna de un grupo de familias, en su mayoría desplazadas por la violencia, que ocuparon varios predios privados en el Municipio de Cúcuta, en donde se asentaron y construyeron improvisados refugios para suplir sus necesidades de vivienda. En consecuencia se ordenó a la entidad territorial y a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar un censo de las familias afectadas, garantizar un albergue provisional y hacer las gestiones pertinentes para incluir a los accionantes dentro de los planes de vivienda municipales.

[57] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación

de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

[58] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

[59] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4.

[60] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3.

[61] Ver Sentencia C-671 de 2002. En esta oportunidad la Corte examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición -la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado.

[62] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 7.

[63] Cfr. Sentencia T-938A de 2014.

[64] Sentencia T-585 de 2006. En esta decisión se amparó el derecho a la vivienda digna de un grupo de accionantes, quienes eran personas desplazadas por la violencia, inscritas en el registro único de población desplazada y residentes en zonas marginales de Girón, Floridablanca y Bucaramanga. Habitaban en inquilinatos o viviendas improvisadas, muchas de ellas en zonas de alto riesgo y sin acceso a servicios públicos domiciliarios.

[65] La Corte Constitucional, en Sentencia C-462 de 2013, declaró la inexecutable del texto subrayado del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011: “La atención a las víctimas del

desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten. Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes”.

[66] Sentencia SU-254 de 2013 y C- 462 de 2013.

[67] El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición hace mención a la naturaleza y alcance de los programas administrativos de reparación en los siguientes términos: “3. Este informe se centra en los programas de reparación por vía administrativa en gran escala, cuyo cometido es atender un número grande y diverso de casos, y no en el tipo de reparaciones obtenidas por la vía judicial en casos individuales y aislados. La concesión de reparaciones por vía judicial a víctimas de crímenes internacionales es importante por muchas razones y en numerosas jurisdicciones está estipulada como un derecho tanto en la legislación interna como en el derecho internacional. Las causas judiciales pueden ofrecer a los gobiernos un incentivo poderoso para establecer programas extrajudiciales masivos. Pero es poco probable que los tribunales sean el principal medio de obtener reparación cuando se trata de un universo de víctimas amplio y complejo. 4. Los programas de reparación son, en el mejor de los casos, procesos administrativos que, entre otras cosas, eluden algunas de las dificultades y los gastos asociados a los litigios. Para los demandantes, los programas de reparación por vía administrativa son comparativamente más favorables que los procesos judiciales cuando se trata de violaciones masivas, pues ofrecen resultados con mayor rapidez, entrañan menos gastos y tienen normas de prueba menos estrictas, procedimientos no contenciosos y una mayor probabilidad de obtener algún tipo de reparación. Aunque ello no sea motivo para impedir el acceso a los tribunales con fines de obtener reparación, sí es una razón para crear programas administrativos”. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, Pablo De Greif, Doc. A/69/518, 14 de octubre de 2014.

[68] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Artículo 123. Medidas De Restitución En Materia De Vivienda. Las víctimas cuyas viviendas hayan sido

afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización. Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley. El Gobierno Nacional realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales. Parágrafo 1º. La población víctima del desplazamiento forzado, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada. Parágrafo 2º. Se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad por parte de la autoridad competente”.

[69] El artículo 18 de la Ley 1448 de 2011 señala: “El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad”.

[70] El artículo 9 de la Ley 1448 de 2011 señala que “En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos

efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas”. Esta disposición fue declarada exequible a través de la Sentencia C-581 de 2013.

[71] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.” Esta ley está reglamentada por el Decreto No. 1921 de 2012.

[72] Mediante la Sentencia C-570 de 2017, la Corte Constitucional efectuó el control automático del Decreto-Ley 890 de 2017, concluyendo su exequibilidad.

[73] “Artículo 4°. Otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural. Los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural se podrán otorgar en especie a los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad según el punto de corte del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, Sisbén definido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y de forma preferente a los hogares que se encuentren en situación de desplazamiento o pobreza extrema; que sus predios hayan sido restituidos por autoridad competente; que sean beneficiarios de programas estratégicos, programas de formalización, titulación y de acceso a tierras rurales o del plan de distribución de tierras; que hayan sido afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencias; o que pertenezcan a grupos étnicos y culturales de la Nación, reconocidos por autoridad competente; mujeres cabeza de familia y madres comunitarias que habiten el suelo rural.

El Gobierno nacional reglamentará los requisitos y procedimientos de acceso, focalización y ejecución, así como el monto diferencial del subsidio atendiendo los requerimientos y costos de construcción de cada región, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo, y teniendo en cuenta el déficit de vivienda rural, el índice de pobreza multidimensional, la cantidad de población rural, los resultados del censo nacional agropecuario en materia de vivienda rural, las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y los demás indicadores e instrumentos de focalización territorial que considere”.

[74] Al respecto, la Sentencia C-570 de 2017, concluyó:

“Ninguno de estos contenidos se opone a la Constitución. Adoptar reglas que definen los destinatarios del subsidio tiene sustento en el hecho de que resulta indispensable, cuando se trata de ejecutar políticas que suponen la destinación de recursos públicos, definir prioridades de inversión a efectos de que tales recursos sean empleados de manera eficiente. Ciertamente, tales reglas pueden suponer restricciones de acceso para determinados grupos. Sin embargo, siempre y cuando la diferenciación encuentre apoyo en criterios que puedan juzgarse racionales, no existirá un desconocimiento ni de los mandatos que se adscriben a la cláusula de igualdad, ni de las normas constitucionales –que como ocurre con los artículos 51 y 64- justifican este tipo de programas. Solo en aquellos casos en los que pueda constatarse el establecimiento de preferencias carentes de sustento, podría objetarse su validez constitucional. Esta Corporación ha indicado que, al implementar la política social de vivienda, el Estado debe “seguir parámetros de justicia distributiva, pudiendo eventualmente priorizarse cuando se requiera con mayor urgencia, por ser más evidente la desigualdad en la que se encuentran a causa de sus circunstancias particulares, por ejemplo por razones de edad (niñez, senectud), embarazo y discapacidad”.

En el caso de la disposición que se examina, el legislador extraordinario tomó en consideración criterios fundados en la vulnerabilidad de determinados grupos que se han enfrentado a circunstancias que les han impedido el goce efectivo del derecho a la vivienda o que, según la Constitución o la ley pueden ser destinatarios de tratos especiales para su protección (comunidades étnicas, madres cabeza de familia o madres comunitarias). No obstante lo anterior, la Corte llama la atención que al momento de adoptar la decisión relativa a los destinatarios del subsidio, las autoridades tienen el deber de motivarlo adecuadamente, de manera tal que para todas las personas sea posible identificar y controlar las razones de la preferencia o priorización.

A su vez, la competencia de reglamentación que allí se establece, así como la obligación del Gobierno de tomar en consideración los diferentes referentes al momento de ejercerla, se encuentra comprendida por lo dispuesto en el artículo 189.11 de la Constitución, en relación con la facultad del Presidente para adoptar reglamentos que permitan la debida ejecución de la ley. Igualmente, la remisión a otros instrumentos, así como a datos estadísticos no plantea, en principio, problema constitucional alguno puesto que con ello se asegura que todas las medidas que al respecto se adopten se ajusten a los principios de eficiencia y eficacia, al tiempo que sean el resultado de la acción coordinada y debidamente planeada

de las autoridades responsables.”

[75] “En consecuencia, esta Sala Especial va a mantener un seguimiento estricto al proceso de implementación del esquema de corresponsabilidad, enfocado en la satisfacción de las necesidades en materia de prevención y protección, y de ayuda humanitaria, en aquellos municipios que se enfrentan a crisis humanitarias recurrentes y que no cuentan con la capacidad para asumirlas, de una parte; y, de la otra, en aquellas entidades territoriales en las que se concentran las demandas de estabilización socioeconómica y que, no obstante, tienen capacidades institucionales limitadas, tal como ocurre con el componente de retornos y reubicaciones, y con la política de vivienda”. Auto 373 de 2016, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[76] Artículo 18 Transitorio del artículo 1º Acto Legislativo 01 de 2018.

[77] Otras decisiones que pueden consultarse son las siguientes: SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-585 de 2006, T-967 de 2009, T-068 de 2010, T-119 de 2012, T-349 de 2012, T-454 de 2012, T-239 de 2013, T-655 de 2014.

[78] Corte Constitucional. En la Sentencia C-183 de 2003, explicó lo siguiente sobre los bienes de dominio público:

La Constitución Política y la ley, reconocen dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público. El primero de ellos, esto es, el dominio privado puede ser: individual como lo establece el artículo 58 superior, en el cual se garantiza la propiedad privada, la cual concibe con una función social que implica obligaciones, “y los demás derechos adquiridos” conforme a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores ; y, la colectiva, a la que hacen referencia los artículos 329 y 55 transitorio de la Carta, con las limitaciones que establecen los artículos citados en relación con su posibilidad de enajenación. Así, el artículo 329 superior, dispone que “[l]os resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”, y el artículo 55 transitorio ídem, se ocupa de los bienes baldíos de las zonas rurales ribereñas de las Cuencas del Pacífico, y dispone que la propiedad reconocida sobre ellos a las comunidades negras “sólo será enajenable en los términos que señale la ley”. Este dominio privado, se encuentra regulado por el régimen jurídico que rige las relaciones entre particulares.

El dominio público, por el contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público, asunto que ha sido esbozado en varias sentencias proferidas por esta Corporación (T-508/92, T-566/92, T-292/93, T-081/93, T-150/95, T-617/95, entre otras), lo constituye “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad” (T-150/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil como “[l]os bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”, denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común (Cfr. José J. Gómez- Bienes Primera Parte. Corte Suprema de Justicia Sent. 26 de septiembre de 1940).

Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico (CSJ Sent. 26 de septiembre de 1940), se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio” (art. 674 C.C.).

[79] Extracto de la Sentencia T-150 de 1995, citada en la sentencia C-183 de 2003.

[80] Cfr. la sentencia C-183 de 2003.

[81] Así lo señaló también la Corte en la sentencia SU-1150 de 2002: “La Defensora del Pueblo de Antioquia, actora dentro del proceso, solicitó que se suspendiera la orden de desalojo proferida contra las familias desplazadas por la violencia que ocuparon el terreno

de CORVIDE. Sin embargo distintas autoridades dan cuenta de que el terreno en el cual se asentaron las familias había sido declarado como de alto riesgo de deslizamiento. En estas circunstancias, admitir la solicitud de la actora significaría que el Estado pusiera conscientemente en riesgo la vida e integridad persona, un resultado que evidentemente choca contra las obligaciones del Estado para con los asociados” (Subrayado fuera de texto)

[82] Obra en el expediente a folio 324 del cuaderno #1, un (1) CD que contiene las caracterizaciones de los habitantes y el cruce de información con el Departamento de la Prosperidad, realizado en junio y julio de 2016, individualiza a cada uno de los jefes de hogar de 150 familias, con indicación precisa de: (i) nombres y apellidos; (ii) número de la cedula de ciudadanía; (iii) su condición de desplazado, estado de vulnerabilidad o condición de discapacidad; (iv) nivel académico; (v) estado civil; (vi) número de hijos; (vii) edad; (viii) etnias; y (ix) otra información de carácter reservada, en virtud de la seguridad e integridad de las familias encuestadas.

[83] Ver en el ANEXO de este proveído, el listado “I. Estado en el Registro Único de Víctimas de los accionantes y su grupo familiar” en el que se indica los jefes de hogar de cada una de las familias desplazadas.

[84] En el expediente obran documentos que acreditan la no tenencia de bienes inmuebles y la condición de desplazado o víctima del conflicto armado de buena parte de los jefes de hogar de las familias accionantes en esta tutela. Estos documentos son: certificados catastral nacional expedidos por el IGAC que acredita la no inscripción en la base de datos catastral del IGAC, a folios 171 al 189 del cuaderno de revisión; y (ii) certificación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas de la Violencia, en la que consta quienes se encuentran “incluido” dentro registro único de víctimas (RUV), a folio 346 al 375 del cuaderno #1.

Así mismo, ver en el ANEXO de este proveído, los listados “II. Medición de carencias de los accionantes” y “III Medidas de atención y reparación integral”.

[86] La Corte mantuvo la competencia sobre estas materias porque encontró prácticas inconstitucionales en ambos casos. En relación con la ayuda humanitaria, esta Sala consideró que si bien el Gobierno persigue fines constitucionales válidos, que es

determinante respaldar, con la promulgación del Decreto 2569 del 2014, al buscar una asignación de recursos más equitativa entre las personas desplazadas; su implementación fue insensible ante las personas que, en su momento, fueron catalogadas en vulnerabilidades altas. Con ello, la Corte respaldó la implementación del Decreto 2569 del 2014, pero ordenó que se mantenga la entrega de los recursos a favor de estas personas vulnerables, sin perjuicio de que, una vez realizada la evaluación de sus carencias, “se determine que se han superado las condiciones de vulnerabilidad y se proceda a suspender la entrega de la ayuda”. Auto 206 de 2017, reiterando lo evaluado en el 376 de 2016.

[87] Folio 390 (reverso) del cuaderno #1.

[88] Folio 393 del cuaderno #1.

[89] Folio 395 del cuaderno #1.

[90] Cfr. Sentencia T-227 de 1997.

[91] Cfr. Sentencia T-419 de 2003.

[92] Obra a folios 80 al 95 del cuaderno principal.

[93] En concordancia, ver folio 401 del cuaderno #1.

[94] En concordancia, ver folio 402 del cuaderno #1.

[95] Ver folio 26 del cuaderno 1.

[96] Cfr. las Sentencias T-424 de 2017 y T-578 de 2015, entre otras.