

Sentencia T-349/12

COADYUVANCIA EN LA ACCION DE TUTELA-Interés legítimo en el resultado del proceso

COADYUVANCIA EN LA ACCION DE TUTELA-Necesidad de facilitar participación de todos en decisiones que les afectan

VIVIENDA DIGNA-Concepto/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Marco constitucional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Requisitos que deben cumplirse

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN POBLACION DESPLAZADA-Declaración en sentencia T-025/04

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Obligaciones del Estado para garantizar su efectiva realización

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Presupuestos para su realización efectiva

PERSONA DESPLAZADA-Medidas de protección cuando existe orden de desalojo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-
Ámbito internacional

POBLACION DESPLAZADA FRENTE AL DESALOJO ARBITRARIO Y FORZOSO-Protección y
garantías

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Adopción de medidas sociales para evitar asentamientos
humanos irregulares

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental

PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO DE POBLACION DESPLAZADA-
Facultad de recuperar bienes fiscales o municipales por ocupación irregular no puede ser
arbitraria

DERECHO A LA PARTICIPACION DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por cuanto
autoridades no informaron a la comunidad las razones de retiro del predio y lugar de
reubicación

ESTADO-Recuperación de bienes fiscales o de uso público y garantía del derecho a la

vivienda digna de población desplazada

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA CONTRA GOBERNACION-Orden de instalar mesa de concertación para buscar solución temporal de vivienda adecuada

DERECHO A LA VIVIENDA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Alcaldía Municipal realizar acompañamiento al accionante y demás familias objeto de desalojo que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio y por el Gobierno Nacional

Referencia: expediente T- 2.956.337

Peticionario: Epaminondas Córdoba Bravo contra la Gobernación de Casanare y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., quince (15) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, el 14 de diciembre de 2010 y, por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de esta misma ciudad, el 9 de noviembre de 2010, en la acción de tutela incoada por Epaminondas Córdoba Bravo contra la Inspección Primera de Policía de Yopal, la Alcaldía Municipal de Yopal y la Gobernación de Casanare.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. HECHOS RELATADOS POR EL ACTOR

1. Refiere el actor que hace aproximadamente dos años, la administración departamental de Casanare ofreció un programa de vivienda de interés social (VIS) a 280 familias, de las cuales 150 están conformadas por madres cabeza de familia y víctimas de desplazamiento forzado. Aduce que dicha propuesta consta en un acta que firmó el Gobernador de Casanare, en la cual, la administración mencionó que contaba con un lote que había sido objeto de extinción de dominio. Indica que lo anterior generó una expectativa en la población censada para acceder al programa de vivienda "casas verdes". Sin embargo, asegura que a la fecha no se ha llevado a cabo dicho proyecto por la presunta pérdida de los recursos económicos que estaban dispuestos para tal fin.

1. Por lo anterior, relata que muchas familias que estaban a la espera del desarrollo de dicho proyecto ocuparon un lote del municipio de Yopal para exigir la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna, pues, en su sentir, no ha sido atendida la problemática que vive la población en situación de desplazamiento.

1. Explica que, posteriormente, la Gobernación de Casanare ordenó el desalojo de todas las familias a través de la Fuerza Pública, sin tener en cuenta que allí se encuentran niños, niñas, mujeres embarazadas, madres cabeza de familia, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

1. Frente a los hechos precedentes, el demandante y la comunidad se dirigieron a la Defensoría del Pueblo y al Comité municipal de desplazados, sin que las autoridades locales y departamentales hayan tenido en cuenta a la población para buscar una solución concertada en los términos del artículo 14 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 22 de la Constitución Política.

1. Manifiesta el peticionario que la Gobernación de Casanare instó a la Alcaldía Municipal de Yopal para que, a través de la Inspección Primera de Policía, ordenara y ejecutara el desalojo por ocupación del inmueble ubicado en la carrera 23 con calle 35 en la ciudad de Yopal (Casanare), el día 27 de octubre a las 6:00 a.m, con empleo de la fuerza especial (ESMAD). El actor asegura que no se presentaron alternativas para asegurar los derechos fundamentales de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y, además, que se ha negado cualquier posibilidad de diálogo.

1. Por lo anterior, el accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales y los de su comunidad, a la familia y a la vivienda digna, y la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Radicada la acción de tutela, el 26 de octubre de 2010, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal la admitió, ordenó correr traslado a las entidades accionadas para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción, y ofició al Gobernador de Casanare para que aportara y solicitara las pruebas que estimara pertinentes, y al Defensor Regional del Pueblo, al Procurador Regional de Casanare, al Coordinador de la Unidad Territorial de la Agencia

Presidencial para la Acción Social, al Personero Municipal de Yopal y a la Unidad de Atención del Desplazado, con el fin de que informaran todo lo atinente a la situación de desplazamiento en la que se encuentran los accionantes.

Además, le solicitó a la directora del CTI la práctica de una diligencia de inspección judicial en el lote objeto de ocupación; y ordenó la suspensión provisional de la diligencia de desalojo con el fin de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que residen en dicho lugar.

1.2.1 Inspección Primera de Policía

El 28 de octubre de 2010, la Inspectora Primera de Policía informó que su inspección no estaba ejecutando una orden de desalojo, pues no existía ningún mandato judicial en este sentido. Afirmó que lo que estaba adelantando era el trámite atinente a un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, y que el objetivo de dicho proceso es poner fin a la ocupación arbitraria de un inmueble y restituir la tenencia del mismo.

Explicó que dicho proceso se presenta cuando un inmueble ha sido ocupado de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador o tenedor. En el caso particular, afirmó que la competencia para iniciar el trámite del proceso al que se viene haciendo referencia se encuentra en cabeza de la alcaldesa de Yopal, ciudad donde se encuentra el inmueble invadido, y que teniendo en cuenta la solicitud de lanzamiento de la autoridad municipal, mediante auto del 25 de octubre de 2010, la Inspección Primera de Policía dispuso “Fijar el día 27 de Octubre de Dos mil diez, a partir de las 06:00 horas para adelantar la diligencia de LANZAMIENTO POR OCUPACIÓN DE HECHO, en el inmueble localizado en la CARRERA 23 No. 30-240 ordenada por la señora Alcaldesa Municipal de Yopal...dentro del expediente No. 015 del 2010”.

1. Gobernación de Casanare

El 29 de octubre de 2010, el departamento de Casanare, mediante apoderado judicial, calificó los hechos que dieron origen a la acción de tutela como actos violentos de los

ciudadanos y de las familias que invadieron el predio de uso público sin que mediara autorización alguna.

Expuso que la presente acción constitucional es improcedente en razón a la violencia que ejercieron los accionantes contra los bienes fiscales o de uso público, como el predio de la manga de coleo, en la ciudad de Yopal. Dicho proceder, a su parecer, no puede ser aceptado ni justificado por las autoridades judiciales ni administrativas, pues si permiten que conductas como las desplegadas por “grupos invasores”, cuya identidad dicen desconocer, se constituya en una forma de obligar a las autoridades a acceder a sus requerimientos, se sentaría un peligroso precedente para la estabilidad institucional y un orden justo.

Reiteró que existe una prohibición constitucional de amparar el uso de la violencia como medio para atribuirse derechos o invocarlos a través de la acción de tutela y, para el efecto, citó como precedente la sentencia T-364 de 1999.

Adujo que la administración departamental ha cumplido con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial y conforme con los proyectos de adjudicación de auxilios en dinero para adquisición de vivienda, e indicó las medidas que adoptó el departamento mediante los respectivos actos administrativos (Folios 6 y 7 del cuaderno principal).

Por lo anterior, expuso, no es cierto que la Gobernación de Casanare no le esté garantizando a la población en circunstancia de desplazamiento el derecho a la vivienda digna. Insistió en que en el presente caso, los accionantes están utilizando este excepcional mecanismo de defensa de los derechos fundamentales de manera temeraria.

También indicó que “El acto de la invasión del predio identificado con la nomenclatura carrera 23 con calle 35, tipifica probables conductas punibles relacionadas con el constreñimiento (Art. 181 C.P.), contra el Gobernador de Casanare; por la invasión de tierras o edificaciones (Art. 263 C.P.), a los cuales acciones daremos lugar en la medida en que están demostrados los fines de los invasores del referido predio”.

Finalmente, mencionó que “La invasión del espacio público por parte de EPAMINONDAS CORDOVA BRAVO, y de las familias que según él le acompañan, es tan violenta y sorpresiva, que no ha estado ni siquiera precedida de una petición escrita o verbal radicada ante la

gobernación pidiendo respuesta a las autoridades departamentales sobre la adjudicación de vivienda, que es lo menos que podría hacer si quieren probar la omisión del ente territorial en satisfacer su requerimiento, por el contrario, es evidente la intención de los invasores de trasgredir el orden jurídico y convertir la práctica de invadir tierras ajenas en un hecho sistemático, continuado, cotidiano, a favor del cual utilizan la acción de tutela mostrándose como pobres, y desamparados sin pruebas que acrediten dicha condición”.

1. Alcaldía de Yopal (Casanare)

El 29 de octubre de 2010, el alcalde de Yopal, mediante apoderado judicial, le solicitó al juez de tutela que declarara la improcedencia de la acción de amparo, aduciendo que en su calidad de entidad pública tiene competencia para iniciar el trámite de una querrela policiva, y que no se puede imponer un límite a la misma porque “...sería tanto como pretender que se niegue el acceso a la justicia de una entidad pública, que legítimamente hace uso de su derecho de acción...”. No obstante, aseguró que cuando la administración municipal inicia este tipo de trámites, se asegura de respetar los derechos fundamentales de la persona o personas involucradas dentro del mismo.

1. Acción Social -Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-

El 1 de noviembre de 2012, Acción Social, mediante apoderado judicial, realizó las siguientes precisiones:

1. Adujo que una vez verificado el Sistema de Información de Población Desplazada -SIPOD-, clasificó a los accionantes que figuran en el Registro Único de la Población Desplazada -RUPD-, en incluidos, no incluidos y no figuran en el RUPD (folios 161-165 del cuaderno principal), así:

Incluidos:

Accionante

Número de identificación

Adelaida Estrada

40418388

Alba Lucía García Díaz

47437883

Amelida Mejo Becerra

39673509

Ana Bertilde Muñoz Ochoa

24006157

Ana Yudi de Dios

1116663037

Areliz Oliveros Vargas

30508245

Aura Alicia Gutiérrez

33510039

Balvino Blanco

17549451

Blanca Sepúlveda

37917329

Claudia Patricia Cruz

40438803

Diana Cristiano

33481045

Edilma Bermeo

30505598

Elinais Sarmiento

1118537552

Elizabeth Coronado

68302817

Elvira Duarte

Epaminondas Córdoba Bravo

7364084

Ernestina Rodríguez

40511873

Estebana Carreño

56055615

Eunice Jaimes Jaimes

68303534

Flor Angela Torres Martínez

47441999

Gloria Guzmán

40731044

Gredis Arias

46643678

Gregorio Carvajal

23936629

Ilda Rosa Barbosa

37335725

Jsoe Sepúlveda

12501480

Juan Pablo Torres

74858906

Juana Sogamoso Beltrán

24144067

Juliana Jiménez

1118544331

Julio Alberto Rabelo

17549252

Luz Dary Ceballos

40660063

Luz Dilia Pinzón Girón

47440394

1120741639

Magnoti Buitrago

47438106

María Arenas

30342682

María Ofelia Parra

68303195

María Teresa Patiño Patiño

23862378

Marian Sorany Rengifo

29285651

Maribel Cardona

68251037

Maribel Oros Leal

47435623

Martha Lucia Rivero

63500623

Martha Martínez

49668640

Martha Rivero

63500623

Mercedes de Dios Paiz

23827139

Mireya Padilla

23794220

Miriam Bohórquez

68301880

Nancy Bermeo

40730892

Neira Tumay

23937728

Nelsi Barney Carvajal

52159815

1117930286

Nubia López

23415829

Omaira García

43646300

Rosa Corzo Vargas

63481299

Rossyd Inocencio Leal

47430094

Sandra Hernández

1006518487

Sandra Mahecha

1118536553

Silvia Carreño

1118546255

Teodolinda Malagón Salcedo

47440991

Tereza Loaiza Luna

28649636

Viviana Zamora

1117506420

Yadira Rivera

68247979

Yanile Gómez

52981326

Yohana Patricia Giraldo Ramírez

47441218

No incluidos:

Accionante

Número de identificación

Dorys Esther Muñoz

45687581

Olga Marina Rodríguez

47429626

No figuran:

Accionante

Número de identificación

Alba Luz Giraldo

50982134

Algemar de Angel Daza

77163269

Angela Karian Cristiano Hormaza

33481256

Aura Castillo

47426956

Aurora Rodríguez

30082974

46383834

Dayana Ruíz

1118541678

Diana Barragán

40325181

Dina Yided Guayabo

1118535748

Dirma Sigua Ortiz

1118533836

Emira Lucia Mehecha

1118539248

Esperanza Ruiz Alvarez

68303889

Evangelina Guevara

23937297

Gloria Rodríguez

40285304

Helda Espindola Sogamoso

68302415

Ivone Yorley Martínez

1111747551

Jakeline Rodríguez Rodríguez

42141242

Karen Moreno Arias

1118542714

Karina Coronel

1095746642

Luz Mila Belisario

Luz Sánchez

68250642

Madeleidy Palacios Plazas

1057580083

Margi Pamela Paloma Peña

96070302990

María Antonia Pinto Torres

23764571

María Caribana

47430496

María Fernanda Álvarez

1118539489

María Figueroa

30668717

María Parra Garcés

1110854275

María Rubiano Florez Torres

21174626

Maritza Mejía

1118547205

Mayerli Belisario

33480995

Mónica Andrea Abril

Nanci Alfonso

23726208

Normy Zulema Fuentes Medina

35481582

Paulina Piachi

24143421

Rosalba Hernández

92111605094

Sandra Beleño

1118549046

Verónica Rodríguez

1118547053

Vicenta Polanía Tovar

40691137

Yarleidys Morales

1066726762

Zoila Hornaza

24143693

Zoraida González

22718775

Zulma Inocencio

24191749

Zumilda Lozano

1182942971

1.2.4.2 Explicó que para acceder a los beneficios que contempla la Ley 387 de 1997 se requiere estar inscrito en el RUPD. Refirió que las dos accionantes no inscritas no han presentado declaración de desplazamiento o no pertenecen a un grupo familiar incluido en el

RUPD. Por tanto, adujo que lo pertinente era que las dos peticionarias agotaran el procedimiento de declaración de los hechos ante el Ministerio Público para que dicho acto fuera valorado por Acción Social.

1. Indicó que revisó las bases de datos de entrega de atención humanitaria de emergencia, y relacionó cada uno de los demandantes que han recibido los componentes de esta ayuda. Aclaró que las ayudas proporcionadas a los núcleos familiares relacionados se entregaron a quienes figuran como jefes de hogar (Folios 167-172 del cuaderno principal).

1. Recordó que Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD, ha suscrito varias actas de compromiso con las entidades que lo integran, y reiteró que la población en situación de desplazamiento tiene derecho a acceder a la oferta institucional en materia de educación, salud, estabilización socio-económica, acceso a adjudicación de tierras, subsidio de vivienda, entre otros.

1. Procuraduría Regional de Casanare

El 3 de noviembre de 2010, el Procurador Regional de Casanare explicó que a la Procuraduría General de la Nación le corresponde vigilar a las entidades públicas que atienden a la población en situación de desplazamiento, recibir sus declaraciones, orientarlos acerca de la exigibilidad de sus derechos e informales ante qué instituciones pueden acudir para exigir la protección de sus garantías fundamentales.

Además, refirió que dentro de sus obligaciones se encuentra la de realizar un seguimiento a los casos que llegan a la Procuraduría sobre “desplazamiento forzado” y verificar que la persona que se encuentre en dicha circunstancia sea atendida de manera oportuna por las autoridades.

De otro lado, aclaró que el único registro válido y vinculante para determinar si una persona, hogar o grupo de personas se encuentran reconocidos como “desplazados por la violencia”

es el que administra Acción Social, y que en este respecto no puede suministrar información alguna porque escapa a la órbita de sus competencias.

1. Inspección Judicial

El Jefe de la Unidad Investigativa del Cuerpo Técnico de Investigación de Yopal, en cumplimiento de la solicitud que realizó el Juzgado Segundo Penal del Circuito de esa ciudad, llevó a cabo la diligencia de inspección judicial en el lote ubicado en la carrera 23 con calle 35, el 3 de noviembre de ese mismo año, en la cual pudo constatar lo siguiente:

1.2.6.1 En la actualidad se encuentran un total de 270 núcleos familiares ocupando el lote, los cuales establecieron su residencia en éste; 93 núcleos son de madres cabeza de familia y 177 son pareja. Estos núcleos familiares están constituidos por dos a ocho personas. Con el fin de acreditar lo anteriormente expuesto, allegó una copia fotostática en 25 folios, en la que consta el censo que realizó a las personas que residen en el lote y de sus grupos familiares.

1.2.6.2 Respecto a las condiciones en las que se encuentran las personas que residen en dicho lote, evidenció que “se trata de un cambuche sin divisiones, de un área de de un área de 50 metros cuadrados, de (5) cinco metros de frente por (10) diez metros de fondo en su totalidad son construcciones hecha en madera caucho y lona, no tienen planta sanitaria, han instalado una que otra letrina para suplir el servicio de esta comunidad, no cuenta con servicios básicos como agua potable; ésta es llevada por el carro de bomberos de esta localidad cada tres días y es repartida dentro de los moradores, no cuentan con servicio de energía eléctrica, su alimentación es preparada en fogones de leña o tiene estufas de gas propano, en la parte externa o interna de los cambuches”.

1.2.6.3 También estableció que en el lote viven (i) un promedio de 30 personas con discapacidad, (ii) siete personas embarazadas, (iii) ocho niños y niñas con discapacidades, (iv) 293 niños y niñas menores de 12 años, (v) 179 adolescentes y (vi) 16 adultos mayores. Como soporte de la anterior información, allegó el censo que efectuó a la población que reside en el lote objeto de ocupación.

1. Unidad de Atención y Orientación a la comunidad desplazada – UAO – Yopal.

El Coordinador de la UAO de Yopal hizo las siguientes manifestaciones:

1. Indicó que Epaminondas Córdoba Bravo sí se encuentra en situación de desplazamiento, tal y como figura en el listado censal de dicha población que integra la base de datos del Sisbén de Yopal. Respecto a los demás firmantes de la acción de tutela, indicó que más del 90% se encuentran en la base de datos, reconocidos por el Estado como población víctima del conflicto armado.

1. Por otra parte, anexó la etnografía de la población desplazada del municipio de Yopal y los programas y proyectos con que cuenta el municipio para dicha población.

1. Medida que adoptó el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal (Casanare)

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal, teniendo en cuenta el informe que rindió el investigador del CTI, en el sentido de que en el lote ubicado en la carrera 23 con calle 35 de esta ciudad se encuentran residiendo niños con discapacidad, menores de doce años y un gran número de adolescentes, mediante auto del 5 de noviembre de 2010, ofició al director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de esa ciudad para que dentro de la órbita de sus competencias adoptara las medidas que estimara pertinentes para proteger el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que allí residen y se previnieran todo tipo de actos que atentaran contra su integridad física, mental y emocional.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA -JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE YOPAL

En primera instancia, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal (Casanare), mediante sentencia proferida el nueve (9) de noviembre de dos mil diez (2010), concedió parcialmente

el amparo, por las siguientes razones:.

Expuso que de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se encontraba probado que la Gobernación había cumplido con la Ley 387 de 1997 en cuanto a la asignación de recursos de vivienda, pero había incumplido compromisos con la población desplazada de Yopal, entre ellos el señor Epaminondas Córdoba Bravo, respecto a la viabilidad de un proyecto de vivienda en el cual prometió adjudicar 500 cupos a dicha población.

No obstante, el juez calificó de ilegal la medida que adoptaron las personas en situación de desplazamiento, esto es, reclamar mediante una vía de hecho, la garantía de vivienda digna, pues consideró que cuentan con herramientas jurídicas de participación social y política idóneas para expresar su inconformismo frente a las promesas incumplidas.

Además, explicó que no era contrario a derecho que la Gobernación, en calidad de propietario del bien, acudiera a las instancias de policía para que se le restableciera su derecho sobre el bien inmueble que ha sido ocupado. Por lo anterior, concluyó que los accionados no vulneraron derecho fundamental alguno del actor ni de los coadyuvantes.

En virtud de lo expuesto, el juez consideró que el bien inmueble debía ser desalojado bajo unas condiciones que observaran la naturaleza del Estado Social de Derecho y los compromisos internacionales del Estado colombiano frente a la población en circunstancia de desplazamiento. Por tanto, ordenó que previamente a la ejecución de la diligencia de desalojo, la Gobernación convocara a las instituciones del SNAIPD con el fin de proveerle lo necesario a la población que ocupa el predio, como alojamiento temporal con las mínimas condiciones de dignidad.

1. IMPUGNACIÓN

2.2.1 El apoderado del departamento de Casanare impugnó la decisión que adoptó el juez de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

2.2.1.1 Afirmó que Epaminondas Córdoba Bravo es beneficiario de un subsidio de vivienda que le otorgó el Ministerio de Vivienda en el año 2004, por tanto, expresó, no es cierto que

no cuente con un sitio donde vivir. Además, refirió que el accionante se postuló ante la Gobernación de Casanare como beneficiario del subsidio para mejoramiento de vivienda, lo cual es un hecho indicativo de que cuenta con una vivienda.

2.2.1.3 Señaló que no es cierto que el accionante y quienes coadyuvan la presente acción tengan la calidad de personas en situación de desplazamiento, pues, según la información que suministró Acción Social, de las 270 familias ocupantes, tan solo 62 se encuentran en situación de desplazamiento y 15 personas no tienen la calidad de ocupantes del bien “invadido”.

2.2.1.4 Por otra parte, contó que la Administración Departamental en cumplimiento de la Ley 387 de 1997, ha asignado 3 subsidios a los 62 “invasores de la Manga de Coleo”. De otro lado, relató que 30 de los coadyuvantes se encuentran postulados para ser beneficiarios de subsidio de mejoramiento de vivienda y 13 han sido beneficiarios de subsidios de la Nación. Lo anterior, aseguró, evidencia que el grupo de ocupantes del predio pretenden que la acción de tutela se constituya en una acción ejecutiva para hacer efectivas las “supuestas” promesas del Gobernador respecto a los programas de vivienda.

2.2.1.5 Finalmente, señaló que la Gobernación de Casanare no es la principal entidad obligada a la atención a la población en circunstancia de desplazamiento, pues su comparecencia debe ser subsidiaria, no principal, como lo ordenó el juez de instancia. Explicó que las entidades que deben concurrir son: en primer lugar, la Nación a través de Acción Social, y en segundo lugar, el municipio de Yopal, de conformidad con la Ley 387 de 1997 y según las políticas trazadas por la Presidencia.

2.2.2 El apoderado de la Alcaldía Municipal de Yopal (Casanare) también impugnó la decisión aduciendo lo siguiente:

2.2.2.1 Sostuvo que el accionante y las demás familias que se encuentran relacionadas como personas en situación de desplazamiento, de acuerdo con el listado que figura en la sentencia de primera instancia, no demuestran que su situación sea inminente o actual, ya que ésta data de los años 2002 a 2009.

2.2.2.2 Indicó que no fue la circunstancia de desplazamiento la que obligó a las familias a ocupar el predio de la Gobernación, sino el incumplimiento de las promesas por parte de la

autoridad departamental referentes a la construcción de vivienda de interés social para dicha población.

2.2.2.3 Expuso su inconformidad con respecto a dos órdenes del fallo de primera instancia: (i) el término de 48 horas, pues, a su parecer, dicho lapso se concedió para que el Gobernador convocara a las instituciones del SNAIPD y a las familias desplazadas; en su criterio, no se estableció un término claro y preciso para que la Gobernación brindara alojamientos temporales al demandante y los coadyuvantes, lo cual implica una permanencia indefinida de los “invasores” en dicho predio. (ii) La protección de las familias que no ostentaban la calidad desplazadas.

2.3 DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA - TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE YOPAL, SALA ÚNICA DE DECISIÓN

La Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, el 14 de diciembre de 2010, revocó la sentencia de primera instancia, aduciendo que la decisión es contradictoria, pues, de un lado, afirmó que la Gobernación sí está legitimada para reclamar la devolución del predio, pero, de otro lado, reconoció una vulneración del derecho a la vivienda digna. Además, resaltó que dicha providencia cobijó a personas cuyos problemas no están individualizados.

Agregó que la acción de tutela no puede legitimar una acción violenta como es la de invadir un predio, bajo la excusa de que los “invasores” tienen derecho a una vivienda digna. También expuso que las pretensiones de la acción de tutela se encuentran encaminadas a evitar que se cumpla la legítima orden de desalojo.

1. PRUEBAS

Dentro del expediente obran, entre otras, las siguientes pruebas:

3.1 Fotocopia del Acta número 001, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en la que consta el compromiso del Gobernador de Casanare frente al tema de vivienda para la población en circunstancia de desplazamiento (Folios 6 -10 del cuaderno principal)

3.2 Fotocopia de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho que presentó la apoderada judicial del departamento de Casanare contra personas indeterminadas (Folios 44-51 del cuaderno principal)

3.4 Fotocopia de dos declaraciones extraproceso en las cuales se hace constar que el departamento de Casanare tiene la posesión y dominio real de un inmueble desde el 3 de diciembre de 2003, fecha en la que se suscribió la promesa de compraventa del inmueble ubicado en la carrera 23 No. 30-240 de Yopal, y que el inmueble fue ocupado de manera violenta por personas indeterminadas desde el 15 de octubre de 2010 (Folios 85-86 del cuaderno principal)

3.5 Fotocopia de la escritura número 1835 del 24 de diciembre de 2003, en la que consta la venta parcial sobre un bien inmueble, y en la que obra como vendedor, el Club de coleadores de Yopal, y como comprador, el departamento de Casanare (Folios 56-59 del cuaderno principal)

3.6 Fotocopia del certificado de tradición del bien inmueble ubicado en la avenida 23 No. 30-240 de Yopal (Folio 68 del cuaderno principal)

3.7 Fotocopia de las comunicaciones que envió la Alcaldía de Yopal a la autoridad competente informándole acerca de la ocupación de hecho por personas indeterminadas sobre el bien inmueble de propiedad del departamento de Casanare. (Folios 69-74 del cuaderno principal)

3.8 Fotocopia de la gestión que llevó a cabo la Inspección Primera de Policía de Yopal para la realización de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, según lo dispuesto por la alcaldesa de la ciudad (Folios 105-111 del cuaderno principal).

3.9 Fotocopia de la Resolución No. 054 de 2009 “Por la cual se adjudican 200 subsidios de vivienda de interés social en dinero a núcleos familiares desplazados por la violencia” (Folios 123-130 del cuaderno principal)

3.10 Fotocopia de la Resolución No. 138 de 2009 “Por la cual se adjudican 185 subsidios de vivienda de interés social en dinero a núcleo familiares desplazados por la violencia” (Folios 131- 139 del cuaderno principal)

3.11 Fotocopia de la Resolución No. 1047 de 2010 “Por la cual se adjudican 100 subsidios de vivienda de interés social en dinero a núcleos familiares desplazados por la violencia” (Folios 140-147 del cuaderno principal)

3.12 Fotocopia de una certificación emitida por el municipio de Hato Corozal, Casanare, el 18 de mayo de 2010, en la cual consta que en este municipio se encuentra un terreno, cuyo destino es la construcción de vivienda de interés social para la población en situación de desplazamiento y residente en Hato Corozal. También que tiene una capacidad de 40 lotes de 82 metros cuadrados (Folio 148 del cuaderno principal)

3.13 Fotocopia de la Resolución No. 100.56.112.10 “Por medio de la cual se entregan Lotes de Terreno a título de Asignación de Subsidio de Vivienda de interés Social en especie a población Vulnerable” (Folios 150-152 del cuaderno principal)

3.14 Imágenes que allegó el Jefe de la Unidad Investigativa CTI, Yopal, en relación con las condiciones en las que habitan las personas que se encuentran en el lote de la carrera 23 con calle 35, el cual fue objeto de la diligencia de inspección judicial que solicitó el juez de primera instancia (Folios 188-194 del cuaderno principal).

3.15 CD y censo que realizó el Jefe de la Unidad Investigativa CTI, Yopal, en virtud de la diligencia de inspección judicial que realizó en el lote objeto de ocupación (Folios 195-219 del cuaderno principal).

3.16 Comunicación que envió el Coordinador del Grupo de Vivienda Departamental al Juzgado Segundo Penal del Circuito, en el que informa acerca de la invasión de la población desplazada al lote de la Gobernación de Casanare (Folios 222-223 del cuaderno principal).

3.18 Carta que dirigió el Gobernador de Casanare al Juez Segundo Penal del Circuito de Yopal, con el fin de presentarle el informe de las actividades que había realizado en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia (Folios 3-14 del cuaderno 3).

3.19 Fotocopia de la certificación expedida por el Secretario de Planeación de Yopal con respecto al uso del suelo del lugar que ocupan el accionante y los coadyuvantes en la acción de tutela de la referencia (Folio 23 del cuaderno 3).

3.20 Incidente de desacato que presentó el señor Epaminondas Córdoba Bravo ante el Juez

Segundo Penal del Circuito de Yopal (Folios 39-43 del cuaderno 3).

4 INSISTENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 86 y 282 de la Constitución Política, y 33 del Decreto 2591 de 1991, insistió en la selección del presente expediente con el fin de que la Corte realice una interpretación del ordenamiento que garantice el contenido de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento.

Para iniciar, hizo hincapié en que el fenómeno del desplazamiento forzado exige del Estado medidas de reparación, y que en el caso concreto, lo que se evidencia es una actitud negligente del ente accionado para suministrarle una solución de vivienda al accionante como medida de reparación. En términos del Defensor, el accionante en su calidad de víctima del desplazamiento forzado, no ha sido plenamente reparado de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales trazados por la Corte Constitucional y los organismos internacionales. Por tanto, manifestó que el Estado, a través de la administración departamental, en conjunto con los organismos existentes para la protección de las personas en circunstancia de desplazamiento, debe proveer la reubicación y la estabilización económica de los ocupantes del predio. En particular, abogó para que se les ofreciera una solución real y efectiva que realizara su derecho a la vivienda.

5 ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1 DEBIDA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del treinta (30) de mayo de 2011, ordenó poner en conocimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la presente acción de tutela y los fallos de instancia, para que expresara lo que estimara conveniente. Además, le solicitó que informara (i) si el accionante y las 107 personas que coadyuvaron la solicitud de tutela habían solicitado subsidio de vivienda, (ii) en caso afirmativo, cuál es el estado del trámite, y (iii) en caso de que les haya sido concedido el subsidio de vivienda, si ya lo habían hecho efectivo.

Así mismo, ordenó poner en conocimiento del contenido del auto a los habitantes del lote

objeto de ocupación. Para el efecto, comisionó al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal para que realizara la notificación por aviso y otorgó un término de diez días para que los interesados manifestaran lo que consideraran oportuno.

5.2 PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA

De igual forma, con el fin de contar con mayores elementos de juicio que explicaran mejor los hechos particulares del caso, mediante el mismo auto, la Sala decretó las siguientes pruebas:

5.2.1. Solicitó a la Defensoría del Pueblo que realizara una visita al lote objeto de ocupación con el fin de verificar las condiciones de habitabilidad del lugar, entre otros aspectos relevantes.

5.2.2. Ofició a la Gobernación de Casanare para que brindara información detallada sobre el bien en el cual se iba a adelantar la diligencia de desalojo, y además, de qué manera se estaban garantizando los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad que residen en el lote, entre otros aspectos.

5.2.3. Ofició a la Gobernación de Casanare y a la Alcaldía del Municipio de Yopal, para que informaran cuál es su política de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

5.2.4. Finalmente, invitó a las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional y del Rosario, al Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE), a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, a la Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR-, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJusticia-, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, con el fin de que, si lo consideraban pertinente, emitieran un concepto técnico sobre la demanda.

5.3 MEDIDA CAUTELAR DECRETADA POR LA SALA

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas, mediante auto del diecinueve (19) de mayo de dos mil once (2011), ordenó como medida cautelar "...a la Gobernación de Casanare, a la Alcaldía Municipal de Yopal y a la Inspección Primera de Policía de este municipio, que se abstengan de emitir y/o ejecutar la orden de desalojo en el predio ubicado en la carrera 23

con calle 35, Yopal-Casanare, hasta tanto esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia”.

5.4 INFORMES E INTERVENCIONES

Integrado debidamente el contradictorio y rendidos los informes del caso, la Sala resume las comunicaciones e intervenciones allegadas por la Secretaría General, al despacho del Magistrado Sustanciador:

5.4.1 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El 16 de junio de 2011, la Coordinadora del Grupo Sistema Nacional de Subsidios, manifestó que una vez verificado el sistema de información de postulantes al subsidio de vivienda, constató las 208 personas firmantes presentan el siguiente estado frente al subsidio de vivienda que otorga el Fondo Nacional de Vivienda: (i) 31 personas en estado asignado con subsidio aplicado, es decir, personas que realizaron el cobro de los recursos asignados, entre las que se encuentra Epaminondas Córdoba Bravo; (ii) 14 personas en estado asignado con subsidio pendiente de legalizar, es decir, hogares que tienen cuenta de ahorro programada a la cual fueron girados los recursos del subsidio familiar de vivienda; sin embargo, no han efectuado la totalidad de los trámites de cobro o aún se encuentran pendientes de aportar los documentos pertinentes para la legalización del mismo; (iii) 11 personas en estado calificado, esto es, los hogares que han cumplido con los requisitos y condiciones necesarios para acceder al subsidio familiar de vivienda urbano, pero que no fue posible incluirlos en las resoluciones de asignación 510 de 2007; 600 de 2008; 901 y 902 de 2009; 750, 1470, 1471, 1472, 1473, 1474, 1475, 1476 de 2010; y 410 de 2011 de Fonvivienda, debido a que para la asignación de subsidios, se tuvo en cuenta la calificación¹ que alcanzaron los hogares postulados hasta agotar los recursos disponibles. Refirió que los hogares postulantes que no alcanzaron a recibir dicho subsidio quedan en estado pendiente para los próximos procesos de asignación; (iv) 10 personas con postulación rechazada, es decir, hogares que no cumplen con la totalidad de los requisitos normativos para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, a través de la bolsa especial para población en situación de desplazamiento; (v) 1 persona en estado preseleccionado, lo cual se refiere a que el hogar que encabeza dicho demandante presentó postulación para acceder al subsidio de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva², pero no recibió el subsidio porque los recursos

presupuestales no fueron suficientes para atender la totalidad de hogares preseleccionados; (vi) 138 personas que no han presentado postulación para acceder al subsidio de vivienda en ninguna de las convocatorias abiertas por Fonvivienda.

5.4.2 Procuraduría General de la Nación

El 10 de junio de 2011, el Procurador presentó las siguientes consideraciones en relación con la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento:

Expuso que debido a las condiciones y características de la población asentada en el predio, conforme a la inspección judicial que adelantó el CTI en Yopal, es necesario que las instituciones estatales y privadas que integran el SNAIPD, en cabeza del Gobernador de Casanare y del Alcalde de Yopal, instalen de manera inmediata una mesa de concertación con los representantes de la población acampada en el lote, con el fin de socializar el cumplimiento de los pactos sobre vivienda que se acordaron desde hace más de dos años y, así, explorar alternativas de vivienda temporal.

Para el señor Procurador, lo importante es buscar una salida pacífica de concertación, pues el objetivo es que las familias asentadas en dicho lote no sigan establecidas allí, ya que no es un lugar digno para vivir.

De otra parte, expuso que como se encuentra probado que dicho inmueble está siendo ocupado por personas que no están en situación de desplazamiento, en los términos del informe del CTI, pero que, en su sentir, pueden estar allí por sus condiciones de pobreza y miseria, propone que este grupo de personas igualmente cuenten con un tratamiento adecuado y que se les brinde alternativas de vivienda de manera temporal hasta que se decida la situación de cada grupo familiar.

Señaló que debe haber una responsabilidad solidaria entre las autoridades municipales, departamentales y las instituciones que integran el SNAIPD, por el descuido para atender las necesidades básicas de este grupo humano.

Finalmente, hizo un llamado para que las autoridades, de común acuerdo, encuentren una salida tranquila a la situación, y que se evite la ejecución de la diligencia policiva de

lanzamiento por ocupación de hecho, pues, si se realiza, se estarían contrariando las normas de derecho internacional sobre la prohibición expresa de la ONU de recurrir al desalojo forzoso cuando se trata de personas en circunstancia de desplazamiento.

1. Universidad del Rosario

El 28 de junio de 2011, el decano (E) de la Facultad de Jurisprudencia remitió el concepto que prepararon los profesores Esperanza Buitrago y Oscar Dueñas, del cual se destaca lo siguiente:

Expusieron que el desplazamiento forzado en Colombia no sólo es exclusión del entorno de origen sino discriminación directa e indirecta por esta nueva circunstancia. Indicaron que, debido a la migración forzada, las personas, las familias y las comunidades entran en un desequilibrio que significa la privación casi absoluta de los más elementales medios para sobrevivir. Por lo anterior, consideraron, el primer derecho fundamental que debe estudiarse al analizar el tema del desplazamiento es el derecho a la igualdad. En consecuencia, adujeron, el reclamo de vivienda y la protesta contra el incumplimiento de los ofrecimientos en este respecto son explicables.

Plantearon que si una entidad territorial afecta la dignidad humana de las personas desplazadas acudiendo a medidas coercitivas con base en normas policivas, esta actitud debe ser censurada por el juez constitucional, máxime cuando las normas constitucionales trascienden las normas policivas.

Para finalizar, consideraron que es un irrespeto que las autoridades impongan obstáculos a las víctimas del desplazamiento forzado para que acudan ante la justicia constitucional, con el argumento de que dichas víctimas están ocupando de facto el terreno que se les ofreció, cuando es esta población la que debe reclamarles la efectividad de todos sus derechos ante la expulsión injusta e inhumana de sus predios, del lugar de sus ancestros y de los terrenos en los cuales se encontraba el sustento de sus familias.

1. Juzgado Segundo Penal del Circuito de Yopal, Casanare

El Juez Segundo Laboral del Circuito de Yopal, mediante auto proferido el 9 de junio de 2011,

dispuso auxiliar a esta Corporación en la diligencia que la Sala ordenó practicar mediante auto del 30 de mayo de 2011. El 28 de junio de 2011, el juzgado remitió a esta Corporación el Despacho Comisorio No. 15 completamente diligenciado para que obrara dentro de la presente acción de amparo. Además, anexó 83 folios en los que constan las manifestaciones que realizó la población que se encuentra residiendo en el lote de la Gobernación de Casanare y una serie de dibujos que remitieron los niños y niñas que también habitan allí, en 26 folios.

1. Gobernación de Casanare

El 1 de julio de 2011, el señor José Clemente Gómez Romero, Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica Gobernación de Casanare, realizó las siguientes manifestaciones:

Precisó que de acuerdo con la certificación expedida el 28 de junio de 2011, por el Director Técnico del Banco de Programas y Proyectos del Departamento de Casanare, la Gobernación no tiene radicado ningún proyecto de vivienda denominado "CASAS VERDES".

Expuso que el predio respecto del cual se ordenó el desalojo, fue adquirido por la Gobernación de Casanare por medio de compraventa que realizó el Club Deportivo de Coleadores de Yopal, mediante negociación que se protocolizó a través de escritura pública.

Refirió que la Gobernación adquirió el predio con la finalidad específica de destinarlo a la construcción de la concha acústica del municipio de Yopal, tal y como se estableció en la cláusula cuarta, parágrafo segundo, de la escritura pública de compraventa. Contó que dicho proyecto fue complementado y ampliado social y culturalmente con el programa de gobierno "PENSANDO EN TODOS 2008-2011 denominado 'PROYECTO DE APOYO Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LOS TALENTOS ARTÍSTICOS EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE'", programa que se encuentra inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de la Gobernación de Casanare.

Explicó que la anterior obra tendrá efectos sociales y culturales en los 19 municipios que conforman el departamento de Casanare, sumado a la integración con otros departamentos

como Arauca, Boyacá, Meta, Guaviare, Santander y Venezuela, lugares con los cuales comparten muchas tradiciones y actividades culturales que caracterizan a la región de los llanos orientales de Colombia.

Indicó que la construcción de dicha obra inicialmente beneficiará a la población estudiantil de Casanare en todos sus niveles (preescolar, primaria, bachillerato y superior) y a la población en general. De otra parte, manifestó que el proyecto no va a perjudicar a persona alguna, por cuanto está encaminado a brindar espacios de sano esparcimiento, y proyectos educativos y culturales dirigidos a la comunidad.

Agregó que los criterios para realizar la anterior evaluación se tomaron del Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 "Pensando en todos", así como del Plan Departamental de Cultura - Casanare, raíces y sueños de "llaneridad" 2002-2012.

Informó que la Alcaldía de Yopal, a través de la ESE SALUD YOPAL, ha atendido a las personas que ocupan el lote de la Gobernación en las áreas de medicina general, odontología, higiene oral, enfermería en prevención, consulta de nutrición, vacunación, entrega de complementación y "suplementación" para niños menores de cinco años, entrega de "kits" materno infantil, y actividades educativas; citó como ejemplo la entrega de material educativo en salud sexual y reproductiva.

Explicó que la solicitud de desalojo del predio se justifica por las siguientes razones: En primer lugar, aseguró que se trata de la ocupación de un bien de uso público de la Gobernación de Casanare. Por tanto, refirió, es su deber iniciar las acciones orientadas a conservar la posesión del inmueble. En segundo lugar, señaló que la "invasión" del predio altera su destinación actual y futura, y entorpece la actividad cultural del coleo. Respecto a la destinación futura, refirió que mantener indefinidamente en el predio a un gran número de individuos de forma irregular, puede ser considerado como una invitación a que otros procedan de la misma forma.

Por estas razones, explicó que la Gobernación de Casanare denunció la ocupación ilegal para obtener la restitución de la posesión. Sin embargo, aclaró que la Gobernación desconocía la circunstancia de desplazamiento en la cual se encuentran muchas de las personas que residen en el lote y consideró que desde ningún punto de vista la acción de los ocupantes puede ser legitimada oponiendo como razón el respeto de sus derechos fundamentales,

pues, existen mecanismos jurídicos y constitucionales para hacerlos valer ante las autoridades competentes.

De otro lado, manifestó que el día 12 de noviembre de 2010, la Gobernación propuso a los ocupantes del predio su reubicación en el sitio turístico de la Guacava, ubicado en el municipio de Orocué, por ser un sitio apto para vivienda, tal y como lo planteó el Gobernador en el acta No. 004-10, la cual allegó en sede de revisión. Agregó que en dicha acta quedó pendiente por determinar la fecha en la cual se efectuaría la reubicación.

1. Defensoría del Pueblo

El 11 de julio de 2011, el Defensor del Pueblo Regional de Casanare remitió el informe sobre la visita que la entidad realizó el 16 de junio de 2011, al lote donde se encuentra ubicada la “invasión” que se denomina “15 de octubre”. El concepto que rindió Fernando Medina Gómez, investigador de la Regional, junto con todos los soportes documentales, planillas, formatos, etc, con los cuales se logró la individualización, identificación y caracterización de las personas que se encontraban habitando en dicha invasión al momento de realizar la visita, constan en un anexo 58 folios, en los cuales se relaciona la siguiente información: (i) informe de actividades del investigador con el análisis de la indagación; (ii) cuadros de censo familiar aportados por los responsables de la invasión, en representación del señor Epaminondas Córdoba Bravo, quien no se encontraba en el momento de la diligencia; y (iii) planillas del censo levantado en terreno por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo Regional Casanare.

1. Universidad Nacional de Colombia

El 14 de julio de 2011, el decano de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia realizó las siguientes manifestaciones:

En primer lugar, hizo referencia al marco normativo internacional sobre el derecho a la vivienda. En especial, a los principios internacionales que rigen la prohibición de ejecutar desalojos forzosos en contra de la población vulnerable, contenidos por ejemplo en el Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y los principios Pinheiro adoptados por la ONU.

En segundo lugar, presentó un análisis de la normativa y la jurisprudencia nacional aplicable al caso concreto. En particular, hizo alusión a la sentencia T-025 de 2004 y recordó que el Estado colombiano ha adquirido la obligación de evitar, en lo posible, la ejecución de acciones que incidan en un detrimento de las condiciones de vulnerabilidad extrema en las que vive la población en situación de desplazamiento, como también se encuentra obligado a garantizar la oferta institucional adecuada para asegurar el goce efectivo de todos los derechos de esta población.

En el caso concreto, concluyó que la Gobernación de Casanare y las demás entidades públicas involucradas no han tenido en cuenta el principio de dignidad en relación con el trato que se le debe brindar a las familias en situación de desplazamiento que ocupan el predio, así como tampoco el deber que tienen las entidades del orden nacional, departamental y municipal de garantizar la realización efectiva del derecho a la vivienda, uno de los veinte derechos que se relacionan en la sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos de cumplimiento, que debe restituir el Estado -como mínimo- a la población en situación de desplazamiento.

Frente a los indicadores de goce efectivo de derechos complementarios y asociados que se establecen en diferentes autos emitidos por la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, advirtió que se deben entender en el contexto general de dicha sentencia y además demandan la adopción de criterios objetivos de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales frente a personas que pertenecen a poblaciones vulnerables.

Agregó que la orden de desalojo del predio en ausencia de salidas concertadas que lleven a la consecución de un albergue temporal para las familias ocupantes, constituye una medida discriminatoria que agravaba la condición de vulnerabilidad extrema de la población en situación de desplazamiento.

Señaló que las víctimas del desplazamiento forzado deben tener un trato preferente por parte del Estado, lo cual debe tenerse en cuenta frente a la ocupación temporal de un predio público cuando hay incumplimiento reiterado y sistemático de los deberes constitucionales por parte de las entidades del orden nacional, departamental y municipal en el

aseguramiento del derecho a la vivienda digna.

Finalmente, realizó las siguientes recomendaciones: (i) el reconocimiento del nexo de causalidad existente entre la orden legal de desalojo y los derechos vulnerados a la población en situación de desplazamiento, ya que esta población se encuentra en un estado de necesidad y vulnerabilidad. (ii) La suspensión provisional de la orden de desalojo hasta que las autoridades del orden nacional, departamental y municipal dispongan de los recursos necesarios para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda a la población en situación de desplazamiento que ocupó el predio. (iii) La creación de un plan piloto de construcción de viviendas adecuadas y suficientes en el departamento de Casanare con el fin de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

1. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-

El 15 de julio de 2011, el Director de CODHES, por intermedio de Sol Gaitán, Fernando Vargas y María José Romero, envió a la Corte Constitucional concepto técnico dentro del proceso de la referencia.

5.4.8.1 Expuso que toda autoridad estatal se encuentra obligada a respetar la dignidad humana como principio rector de la actuación pública, de conformidad con los artículos 1 y 42 de la Constitución, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el numeral 2 del artículo 5 y el numeral 1 del artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, procurando que la referencia a este principio y derecho no se reduzca a connotaciones meramente discursivas.

5.4.8.2 Señaló que las distintas instancias de decisión debieron valorar el incumplimiento del deber de las autoridades públicas involucradas en cuanto a “evitar tomar medidas que incidan en un mayor detrimento de la situación de vulnerabilidad de las víctimas” y del desconocimiento de su dignidad, en situaciones como: (i) la toma de decisiones sin la participación de las víctimas; (ii) la argumentación basada en prejuicios y expresiones descalificativas de la honra de varios de los intervinientes; (iii) la creencia infundada o al menos ausente en el expediente, de que las personas o familias afectadas, por no encontrarse en el registro oficial de población en situación de desplazamiento, no

tienen dicha condición; y (iv) la toma de decisiones inaplicando el principio de buena fe a favor de los demandantes.

1. Indicó que la necesidad de encontrar un albergue temporal hasta tanto la Gobernación cumpliera con la realización de un programa de vivienda para las víctimas involucradas en el proceso, debe leerse a la luz de los principios y categorías que se desprenden (i) del respeto a la dignidad humana; (ii) de la necesidad de flexibilizar la aplicación de las normas legales en razón de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los peticionarios; y (iii) del catálogo de derechos de la población en situación de desplazamiento, en especial, aquéllos que se desprenden de los principios internacionales.

1. Adujo que en aras de buscar un equilibrio entre el Estado de Derecho y la categoría de Estado Social, las autoridades locales debieron concertar una solución pacífica con las víctimas. Esto es, a pesar de la ocupación de hecho del predio, se debió reconocer el estado de necesidad de las personas que procedieron de esta manera. Aún más, refirió, se debió analizar la omisión de los deberes constitucionales de las autoridades públicas locales al no ofrecer una solución de vivienda a las familias involucradas en el sub-lite.

1. Manifestó que en el presente caso, no sólo se ha vulnerado el derecho a la vivienda digna sino que con las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales, se ha agravado la situación de las víctimas, y se ha inobservado el principio internacional de la prohibición de desalojos forzosos contra población vulnerable, de acuerdo con el PIDESC y los principios Pinheiro que adoptó la ONU.

Además, dijo, son evidentes las contradicciones estructurales de las políticas de vivienda y si bien, en el sub-judice pueden existir personas beneficiadas por subsidios de vivienda, la aplicación de los mismos es insuficiente e inoperante si no existen planes de construcción y adquisición de suelos que garanticen una oferta de vivienda coherente con los montos de los subsidios de los que son acreedores las personas en situación de desplazamiento.

1. Finalmente, presentó las siguientes conclusiones y recomendaciones: (i) si bien la orden de desalojo es un acto legal, dicha medida vulnera los derechos fundamentales de la población desplazada, en razón a su estado de necesidad; (ii) se debe disponer la suspensión provisional de la orden de desalojo hasta tanto las autoridades competentes dispongan de lo necesario para proveer vivienda adecuada según los estándares internacionales a la población víctima del desplazamiento forzado; (iii) se debe ordenar a las autoridades correspondientes la creación e implementación de un plan piloto y prioritario de construcción de viviendas dignas conforme a los cánones internacionales.

6 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1 COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala examinar si las entidades accionadas están vulnerando el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, al adelantar en su contra un proceso policivo de desalojo del bien inmueble de propiedad de la administración departamental que ocupan, en particular teniendo en cuenta que, al parecer, entre los ocupantes se encuentran personas en situación de desplazamiento.

Para resolver la controversia, la Sala Séptima examinará como asunto previo la figura de la coadyuvancia en el proceso de tutela. Posteriormente, reiterará los lineamientos jurisprudenciales que ha trazado esta Corporación para proteger el derecho a la vivienda digna, y sus particularidades en el caso de la población en circunstancia de desplazamiento.

En tercer lugar, presentará los estándares internacionales que deben observarse en los desalojos forzosos frente a la población en situación de desplazamiento y otras poblaciones vulnerables. Por último, y a la luz de las anteriores premisas, analizará el caso concreto.

1. ASUNTO PREVIO: LA FIGURA DE LA COADYUVANCIA EN LA ACCIÓN DE TUTELA

1. El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 consagra que "...Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud" (Subraya fuera de texto)

Para actuar como coadyuvante, la jurisprudencia ha interpretado que la disposición antes transcrita contiene solo una exigencia: demostrar un interés legítimo en el resultado del proceso³. Luego, si el juez de tutela haya acreditado el interés del tercero o terceros intervinientes para actuar dentro del proceso, se les debe permitir su vinculación sin que para el efecto se señale una forma específica para hacerlo. En este respecto, en la sentencia T- 435 de 2006, se expuso lo siguiente:

"En sus pronunciamientos sobre la coadyuvancia, la Corte Constitucional, interpretando el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, ha entendido que terceros ajenos a la conculcación de los derechos fundamentales con interés en el resultado de un proceso de tutela pueden intervenir de diferentes formas, buscando defender sus intereses".

1. Además, esta Corporación ha considerado que permitir la participación de la persona o personas dentro del proceso de tutela cuando la decisión que se adopte dentro del mismo pueden afectarlos, realiza el contenido del artículo 2 Superior que establece como fin esencial del Estado: "...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...", como también la efectividad del artículo 29 de la Constitución, en lo atinente a la garantía del derecho al debido proceso.

1. En el caso de la referencia, se encuentra acreditado que las personas que firman el escrito de tutela como coadyuvantes tienen un interés legítimo en la decisión que se va adoptar dentro del proceso, pues (i) de acuerdo con el censo que realizó la Unidad Investigativa del CTI de Yopal, la mayoría de los coadyuvantes se encuentran asentados en el lote objeto de la diligencia de lanzamiento; (ii) según la información suministrada por Acción Social y la UAO de Yopal, más del 90% de los coadyuvantes están inscritos en el RUPD y son reconocidos por el Estado como víctimas del conflicto armado; y (iii) en todo caso, se encuentra demostrado que todas las familias asentadas en el lote son de escasos recursos, viven en condiciones precarias y entre sus integrantes se encuentran niños, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, lo que indica que son familias en situación de vulnerabilidad.

No obstante, es importante enfatizar que en el caso bajo estudio sólo las personas que se encuentran efectivamente asentadas en el lote objeto de controversia tienen un interés legítimo en la decisión que adoptará la Sala de Revisión. Por tanto, en el evento de llegar a concederse el amparo, éste cobijará a los peticionarios que se encuentran en la circunstancia antes anotada.

1. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

6.4.1 Generalidades

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida⁴. Dentro del marco constitucional, el artículo 51 consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros.

En cuanto al contenido de este derecho, la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)⁵ establece los siguientes lineamientos para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... 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.”(subraya fuera de texto).

En concordancia, esta Corporación, con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité DESC, fijó como sigue los requisitos para que una vivienda sea considerada digna en la sentencia T-585 de 20066:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de

empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.

En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal” (Negrilla y subraya fuera del texto).

Así las cosas, cualquier proyecto de vivienda o solución de vivienda que las autoridades públicas ofrezcan a los ciudadanos –de forma directa o por intermedio de los particulares- en virtud de su obligación de garantizar la faceta de asequibilidad, debe cumplir las anteriores exigencias. La Sala llama especialmente la atención sobre la necesidad de adelantar programas de vivienda en las zonas rurales que reúnan los requisitos de habitabilidad, accesibilidad –física y económica- y aceptabilidad cultural; este último requisito en atención a las particularidades de la cultura campesina de nuestro país, entre otros.

6.4.2 Especificidades en el caso de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. Reiteración de jurisprudencia

6.4.2.1 En la sentencia T-025 de 20047 se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante la continua y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. En esa oportunidad, la Corte constató que pese a la existencia de numerosos fallos a través de los cuales se había ordenado la protección de sus garantías, “...el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha

persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela”⁸.

Entre las razones que condujeron a dicha declaración, se encuentran principalmente: “(i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos” (negrilla fuera de texto)⁹, lo cual generó no sólo un retraso en la realización progresiva de los derechos de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, sino un deterioro de sus niveles de satisfacción¹⁰. Debido a estos dos grandes problemas estructurales, la Corte observó que no era posible garantizar el máximo nivel posible del contenido de los derechos de la personas en situación de desplazamiento de forma inmediata, pero que sí había ciertos contenidos de los derechos que debían ser garantizados de forma inmediata y en todo momento a esta población, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda adecuada.

Además se expuso que el derecho a la vivienda digna es una de las garantías que resulta en mayor medida transgredida por el hecho del desplazamiento forzado interno, “... puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos”.

6.4.2.2 En concordancia, en la sentencia T-585 de 2006¹¹, se realizó una síntesis de la línea jurisprudencial de esta Corporación acerca de la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento y las obligaciones que tienen las autoridades competentes para garantizar su efectiva realización. Algunas de las obligaciones del Estado que se enunciaron fueron las siguientes: (i) reubicar a las personas en situación de desplazamiento que, en razón a dicha circunstancia, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo; (ii) proveer una solución de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, una solución de carácter permanente; (iii) brindar asesoría a las personas en circunstancia de desplazamiento sobre los programas de vivienda a los cuales pueden

acceder; y (iv) tener en cuenta dentro del diseño de los planes y programas de vivienda a subgrupos que podrían encontrarse en un mayor grado de vulnerabilidad, como menores de 18 años, madres y padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, etc.

Adicionalmente, en la sentencia T-088 de 201112, se hizo referencia a las obligaciones específicas que tiene el Estado frente a la población en situación de desplazamiento con el fin de garantizarle su derecho a la vivienda digna, de la siguiente forma:

(i) Garantizar vivienda y alojamiento básico después de que ocurre el hecho del desplazamiento. Dicha solución de carácter transitorio debe mantenerse hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna. Para asegurar este componente, se recordó que, entre otras situaciones fácticas, la Corte ha exigido que se les permita a las personas en circunstancia de desplazamiento que ocupen los inmuebles en los que residen, de facto o con la anuencia de las autoridades municipales o departamentales, hasta tanto no se les garantice su derecho a la vivienda.

(ii) Respetar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento en el proceso que le va a permitir acceder a una solución de vivienda adecuada. Por ejemplo, las autoridades deben informar acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda; acompañar a la población en el trámite de dichos subsidios y abstenerse de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos.

(iii) Aplicar la normativa vigente para otorgar soluciones de vivienda adecuadas a dicha población, adoptar una interpretación favorable de la misma y asegurar la protección constitucional reforzada a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento forzado.

(iv) Asegurar un enfoque diferencial en el diseño de planes y programas de vivienda para las personas en situación de desplazamiento, como los menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, etc.

En esta sentencia, T-088 de 2011, se aclaró además que el derecho a la vivienda de la

población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos:

“... (i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada”.

6.4.2.3 Ahora bien, dentro del marco normativo que desarrolla la realización efectiva del derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento, recientemente fue expedido el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, el cual consagra en el Título IV medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, cuyo objeto es contribuir a la atención y reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado; en particular, se destaca el aseguramiento del derecho a la vivienda como una forma de reparar a la población en circunstancia de desplazamiento.

6.5 MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO CUANDO EXISTE UNA ORDEN DE DESALOJO.

En el ámbito del derecho internacional, la protección del derecho a la vivienda digna, especialmente de grupos vulnerables frente a ordenes de desalojo, se deriva del PIDESC, las observaciones generales del Comité DESC, que cumplen una función interpretativa de las normas establecidas en el primero, y los Principios de Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas¹³. Estos últimos hacen hincapié en la importancia de garantizar protección a la población en circunstancia de desplazamiento frente al desalojo arbitrario o forzoso.

En primer lugar, como ya se indicó, el artículo 11-1 del PIDESC dispone:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”
(negrilla fuera del texto)

A su turno, la Observación General No. 7 del Comité DESC establece una serie de recomendaciones a las que los estados parte deben prestar atención en situaciones en las que se presentan desalojos de asentamientos humanos irregulares. El Comité señaló que “los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto”, y aclaró que en materia de desalojos, no solo deben identificarse las situaciones que tengan que ver con desplazamientos, como sucede a menudo, sino que también:

“7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos a gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades (...)”.

Adicionalmente, el Comité recordó que conforme al párrafo 1 del artículo 2 del Pacto¹⁴, los estados parte deben utilizar “todos los medios apropiados” ante las situaciones de desalojo de poblaciones vulnerables¹⁵, lo cual implica también la adopción de medidas legislativas para promover los derechos protegidos por el Pacto. Esta legislación, según el Comité, deberá contar con disposiciones que:

“a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.”

En esta lógica de adopción de medidas para la protección de los derechos de los grupos vulnerables afectados por desalojos, el Comité invitó a los estados parte para que revisen la legislación y políticas vigentes con el fin de que se acoplen a las exigencias del derecho a una vivienda adecuada, así como a derogar o enmendar aquellas disposiciones que no sean acordes con el Pacto.

Desde esta perspectiva, también señaló que en aquellos casos en los cuales los desalojos

cuenten con un sustento legal, en todo caso deben llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y “respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad”. Adicionalmente, el Comité indicó que en el contexto de los desalojos, deben salvaguardarse las siguientes garantías procesales:

“15. 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 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”.

Igualmente, en la Observación bajo análisis, se manifestó la necesidad de que los estados parte adopten las medidas necesarias, no solo para que en el procedimiento mismo se garanticen los derechos fundamentales de las personas, sino que, además, para que se proteja el derecho a la vivienda digna de los afectados con posterioridad al desalojo, con el objetivo de impedir que su situación se haga más gravosa. Así lo señaló el Comité:

Sumado a lo anterior, el Principio de Pinheiro 5 señala que una de las causas que originan el desplazamiento de personas son los desalojos forzosos. En este respecto se estipula lo siguiente:

“...Principio 5. “Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas (...)

Además, el Principio 5, “...tras instar en su párrafo segundo a los Estados a que adopten medidas en su legislación nacional para la protección y la prevención contra el desplazamiento, en su tercer párrafo se refiere a las prácticas de desalojo forzoso, la

demolición de viviendas, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras como medida punitiva. En su párrafo cuarto, el Principio 5 incluye garantías adicionales de protección contra el desplazamiento por parte de agentes estatales y no estatales, incluidas las entidades privadas. Ello abarcaría toda una variedad de agentes, incluidos los grupos armados, los dueños privados de tierras, las corporaciones que intenten o que logren tomar el control de parcelas ocupadas por viviendas, así como cualquier persona o institución responsable del desplazamiento de individuos y comunidades. Merece la pena en este punto estudiar algo más en detalle los actos de desalojo forzoso, puesto que son una de las causas del desplazamiento. El derecho de no ser sometido a desalojos forzosos está implícito en el derecho a una vivienda adecuada así como el derecho a la vida privada y el respeto al hogar. Según interpretaciones autorizadas del derecho a una vivienda adecuada, un desalojo forzoso sólo podría justificarse en circunstancias excepcionales y, en todo caso, habrá de practicarse de conformidad con los principios respectivos de derecho internacional..."¹⁷

De la jurisprudencia descrita precedentemente y de la doctrina internacional citada, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para evitar los asentamientos humanos irregulares. Como la Sala ha explicado, el Estado tiene la obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna resaltados en apartes previos.

En segundo lugar, las autoridades deben implementar en caso que pretendan recuperar bienes fiscales o de uso público habitados por grupos humanos, medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, particularmente el derecho a la vivienda digna. Así, de acuerdo con el Comité DESC y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos, (i) garantizar el debido proceso, (ii) consultar previamente a la comunidad afectada, (iii) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (iv) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (v) estar presentes durante la diligencia; (vi) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (vii) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las

personas afectadas den su consentimiento; (viii) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (ix) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.

Así mismo, cuando la comunidad afectada no cuente con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias de acuerdo con sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.

Finalmente, las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, etc.

En este sentido, el derecho a la vivienda digna es un eje fundamental que debe ser observado y reconocido por las autoridades, de modo que las medidas adoptadas deben encaminarse a conservar la garantía del derecho a la vivienda digna, tal como lo señala la Observación No. 7 del Comité DESC. Esto, porque si bien es cierto las ocupaciones irregulares de los bienes fiscales y de uso público, o de bienes privados, no cuentan con respaldo legal, el derecho a la vivienda adquiere una mayor relevancia, no tanto en un contexto de propiedad, sino para impedir que las personas padezcan más sufrimientos en razón a los desalojos.

En tercer lugar, la Sala concluye que en los procedimientos de desalojos, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. Vale la pena recordar que las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables –como la población en situación de desplazamiento, por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de las autoridades.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, la Sala pasa a analizar el caso concreto.

1. ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

7.1 EXAMEN DE LA PROCEDENCIA

En primer lugar, como se aclaró en apartes previos, la Sala considera que el peticionario está legitimado para interponer la acción de tutela, y que los coadyuvantes -otros miembros del grupo de personas que habita el lote objeto de controversia- tienen un interés legítimo en el resultado del proceso, y por ello su intervención debe ser aceptada. A su vez, las autoridades demandadas están legitimadas en la causa por pasiva, como propietaria del lote en el caso de la Gobernación, y como garantes de los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad que reside en el predio.

Por otra parte, para el apoderado de la Gobernación de Casanare, la acción de tutela que impetró el actor es improcedente, pues él y la comunidad asentada en el predio tienen a su alcance otros mecanismos de defensa judicial como la acción popular, de grupo o de cumplimiento.

Por el contrario, la Sala estima que tales mecanismos judiciales no son idóneos para proteger de manera inmediata el derecho a la vivienda digna de población en situación de desplazamiento y en situación de vulnerabilidad, por las siguientes razones: (i) el derecho a la vivienda digna no es un derecho colectivo y, por tanto, la acción popular no es apta para el efecto. (ii) La acción de grupo tiene naturaleza reparadora, de modo que opera una vez se ha causado un daño. En este caso, la tutela busca precisamente evitar que el daño se consume, lo que significa que la acción de grupo tampoco es idónea para el efecto. (iii) La acción de cumplimiento exige un mandato imperativo, claro y expreso que el juez de la causa debe hacer cumplir, el cual no existe en este caso, lo que hace improcedente dicha acción. (iv) Dentro del proceso policivo de lanzamiento solamente es posible oponer argumentos relacionados con la tenencia, la posesión y la propiedad, mas no argumentos relacionados con el deber de las autoridades públicas de asegurar el derecho a la vivienda digna de poblaciones en situación de vulnerabilidad; por tanto, tales recursos tampoco son idóneos en este caso. Entonces, se puede concluir que en este caso en particular, la tutela es el medio idóneo para proteger de forma urgente e inmediata los derechos fundamentales del tutelante y los coadyuvantes.

Finalmente, la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta oportunamente, ya que la

presunta vulneración de los derechos de la comunidad tutelante y coadyuvante continúa vigente, en tanto en desalojo es inminente y aseguran no tener otro lugar a donde ir.

1. ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS ACCIONANTES.

1. Se encuentra acreditado que las entidades accionadas no aseguraron las condiciones mínimas para realizar el derecho a la vivienda adecuada de la población en situación de desplazamiento y otras poblaciones vulnerables que se encuentran residiendo en el predio “La manga de coleo”.

Para iniciar, esta Sala observa que el accionante y quienes coadyuvan la presente acción de amparo tienen la calidad de personas en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado o se hallan en situación de vulnerabilidad por su precaria situación económica. Además, si bien Acción Social relacionó en su informe el nombre de algunas personas que coadyuvan la presente acción con la especificación “No figuran”, ello no excluye su circunstancia de desplazamiento en virtud del principio de la buena fe. La misma Acción Social reconoció esta circunstancia y por ello los instó a que se acercaran a la Defensoría del Pueblo para exteriorizar su situación y, posteriormente, formalizar su inscripción en el registro oficial.

También es pertinente aclarar que aunque en los censos que se realizaron con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, se amplió el número de residentes en el bien de uso público objeto de ocupación, siempre se pudo establecer que en su gran mayoría los ocupantes tienen la calidad de personas en circunstancia de desplazamiento, y en otros casos menos frecuentes, se pudo constatar que son personas en situación de vulnerabilidad por su precaria situación económica. En los dos eventos, la Sala estima que son personas que merecen una protección constitucional reforzada por parte del Estado colombiano en virtud de su situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala es claro que las autoridades demandadas deben

cumplir con las exigencias constitucionales derivadas del derecho a la vivienda digna, que fueron resumidas en la consideración 6.5. Sin embargo, ello no ha sido así; las autoridades han incurrido en varias y graves omisiones que permiten a la Sala concluir que han vulnerado el derecho a la vivienda digna del demandante y los coadyuvantes. Las razones en las que se fundamenta esta conclusión son las siguientes:

(i) Las autoridades estatales no han diseñado un plan de reubicación de la población asentada en el lote de la Gobernación, y que de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

El Gobernador de Casanare ha insistido en calificar a los residentes de este predio como “invasores” en los siguientes términos: “...es evidente la intención de los invasores de trasgredir el orden jurídico y convertir la práctica de invadir tierras ajenas en un hecho sistemático, continuado, cotidiano, a favor del cual utilizan la acción de tutela mostrándose como pobres y desamparados sin pruebas que acrediten dicha condición”.

Por el contrario, esta Sala encuentra que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los accionantes, en su mayoría en circunstancia de desplazamiento, sí fue debidamente corroborada por Acción Social y la UAO de Yopal, como también por el CTI de la ciudad. Además, la parte demandada no aportó ninguna prueba de sus afirmaciones.

La necesidad de la reubicación fue confirmada además por la Defensoría del Pueblo y el CTI de Yopal, quienes informaron que 250 familias se encuentran residiendo en el lote en condiciones precarias de habitabilidad. El CIT aseguró: “De acuerdo a lo que se logró establecer la mayoría de las familias viven en un pequeño lote en condiciones precarias, apenas tiene paredes en madera, lona, plástico, el piso es en tierra, tiene servicio de agua pero no es normal el sistema de suministro, tiene servicio de energía y en algunas de las denominadas casas o pequeños lotes tiene un servicio de cuarto de baño, pero como se dijo antes es muy precario”.

Por lo tanto, este espacio no puede catalogarse como habitable en términos de higiene, calidad, espacio, infraestructura, accesibilidad al entorno educativo, cultural, etc. Al contrario, la integridad física y moral de las personas que allí residen se encuentra en peligro, lo que hace apremiante la reubicación.

(ii) Las autoridades estatales del orden nacional, departamental y municipal, así como los organismos competentes para atender las necesidades y requerimientos de la población en circunstancia de desplazamiento, no han facilitado una solución de vivienda de carácter temporal al tutelante y los coadyuvantes, mientras logran acceder a una solución definitiva. La Gobernación de Casanare sólo analizó la posibilidad de brindar albergues temporales a dicha población, luego de que el juez de primera instancia se lo ordenara; a pesar de ello, expresó su inconformidad frente a la indeterminación del plazo establecido para el efecto, debido a que ello implicaba una permanencia indefinida de los “invasores” en el predio.

(iii) Sumado a lo anterior, no se observa que las autoridades estatales hayan brindado algún tipo de asesoría a las personas que residen en el lote, acerca de los programas de vivienda -nacionales y territoriales- a los cuales pueden acceder.

(iv) La Alcaldía de Yopal y la Gobernación de Casanare adelantaron el trámite del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, sin tener en cuenta que dentro de la población asentada en el lote se encuentran menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores, y personas en situación de discapacidad, subgrupos frente a los cuales tienen la obligación de diseñar un plan y/o programa de vivienda con enfoque diferencial.

Como prueba de la obligación que tienen las entidades estatales de diseñar un plan con enfoque diferencial para asegurar la efectividad del derecho fundamental a la vivienda adecuada de subgrupos en situación de mayor vulnerabilidad frente al resto de la población, obra dentro del plenario el censo que allegó el CTI de Yopal, en el que se hace constar que en el lote viven: un promedio de 30 personas con discapacidad, 7 mujeres embarazadas, 8 niños y niñas con discapacidades, 293 niños y niñas menores de doce años, 159 adolescentes y 16 adultos mayores.

(v) Si bien la Alcaldía municipal de Yopal aseguró que a pesar de haber iniciado el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, respetó los derechos fundamentales de todas las personas que iban a ser impactadas negativamente por la ejecución de la diligencia, no allegó prueba que demostrara de qué manera se había encargado de asegurar las garantías fundamentales de dicha población objeto de una protección constitucional reforzada.

(vi) El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho se inició sin existir previamente un diálogo con la comunidad asentada en el predio “La manga de coleo”. Dicha participación es

de trascendental importancia, ya que si bien, desde el punto de vista legal, las ocupaciones irregulares no están permitidas y las autoridades municipales tienen legitimación para recuperar los bienes fiscales o de uso público, dicha facultad no puede ejercerse de forma arbitraria, al punto de desconocer los derechos fundamentales de las personas que resultarán afectadas ante la ejecución de la diligencia. Aún más, cuando se adelanta este tipo de procesos frente a un grupo vulnerable, como es el caso de la población en circunstancia de desplazamiento por la violencia, debe haber un diálogo entre las autoridades estatales y la comunidad, pues las autoridades no sólo deben aplicar objetivamente la norma que les impone el deber de recuperar los bienes, sino que también deben realizar el contenido del derecho fundamental a la vivienda adecuada de las personas, especialmente las que se hallan en situación de vulnerabilidad.

En este orden de ideas, las autoridades tienen dos deberes constitucionales que realizar: de un lado, recuperar la tenencia del bien, y de otro lado, asegurar el derecho a la vivienda digna de la población vulnerable asentada en el predio, inicialmente de forma transitoria, mientras facilita los mecanismos para brindar una medida con carácter definitiva, y de esta manera, no agravar más su situación.

Si bien, la administración departamental expone que el predio “La manga de coleo” no sólo fue adquirido para construir la concha acústica del municipio de Yopal, sino también para desarrollar el proyecto de apoyo y promoción de la cultura y los talentos artísticos en el departamento de Casanare que beneficiará a la población en general, este propósito debe conciliarse con el respeto de los derechos fundamentales de las personas asentadas en el lote debido a la situación de pobreza y exclusión que han tenido que enfrentar como consecuencia del conflicto armado interno, así como a otras causas que pueden originar un estado de vulnerabilidad. En otras palabras, hay una relación intrínseca entre las razones de la ocupación y las necesidades básicas insatisfechas que el Estado, a través de sus entidades territoriales a todo nivel debe ofrecer.

(vii) Las autoridades infringieron el derecho a la participación de la comunidad afectada, el cual exige que se le informe por qué tendrá que salir, a dónde, cuándo y cómo será el traslado. La Sala observa que de las pruebas que obran en el plenario no es posible inferir que esta condición se cumplió, pues no es claro si las autoridades estatales que estaban adelantando la acción de lanzamiento le explicaron a la comunidad las razones por las cuales

debían retirarse del predio, las alternativas que estaban diseñando para contrarrestar los efectos negativos de su retiro del lote y el lugar en el cual iban a ser reubicados.

(viii) No existe un acuerdo sobre el sitio en donde la comunidad será reubicada. En este respecto, tan sólo obra una manifestación de la Gobernación de Casanare en el sentido de que existe una propuesta que fue presentada a los ocupantes del predio para lograr su reubicación en el sitio turístico de la Guacava, ubicado en el municipio de Orocué. Según el Gobernador, es un sitio apto para destinarlo a vivienda, y adujo que tan solo estaba pendiente por determinar la fecha en la cual se efectuaría su traslado. No obstante, esta Corporación recuerda que el sitio de reubicación de la comunidad debe elegirse con la participación de la población afectada, esto es, debe existir una concertación entre las partes sobre el sitio en el cual fijarán su nuevo hogar, ya que no es claro si la comunidad está de acuerdo con su traslado a este municipio.

Tampoco obra prueba en el expediente que dé cuenta sobre las condiciones de habitabilidad del sitio turístico de la Guacava, en el municipio de Orocué, esto es, si cuenta con los servicios públicos domiciliarios, si tiene escuelas y colegios cerca, cuáles son sus vías de acceso, etc. No debe perderse de vista que, como se expuso en la parte considerativa de esta sentencia, el alojamiento temporal debe contar con los criterios exigidos por esta Corporación en consonancia con los principios internacionales sobre la materia para que pueda entenderse garantizado el derecho a una vivienda adecuada, todo lo cual debe verificarse antes del traslado de las personas, no después.

(ix) No existe evidencia acerca del tipo de asesoría jurídica y/o psicológica que están en la obligación de suministrarle las autoridades estatales a la población en situación de desplazamiento y a otras poblaciones vulnerables que se encuentran asentadas en el lote, y las cuales resultarán afectadas por la decisión que se adopte dentro del proceso de lanzamiento.

Esta asesoría es de gran relevancia para que la comunidad afectada pueda comprender las razones del desalojo, y también para que se le permita ejercer la defensa de todos sus derechos y la expresión de todas sus opiniones. Este proceso de diálogo y acompañamiento es una medida que parte del reconocimiento de la población en situación de desplazamiento, en el caso particular, como plenos sujetos de derechos y no como “invasores”, visión que en

nada realiza el postulado del Estado Social de Derecho ni de la igualdad. Al contrario, el Estado debe brindarle toda la asesoría que requieren con el fin de conciliar el deber de recuperar los bienes públicos y, su obligación de garantizar el derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento forzado y en situación de vulnerabilidad.

(x) Las autoridades demandadas no han cumplido su obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna resaltados en apartes previos. Cabe anotar que si bien el municipio no está obligado a proveer viviendas a toda la población, pues se trata de un derecho de cumplimiento progresivo, el cual debe realizar en la medida de sus posibilidades, sí tiene el deber de adoptar políticas de vivienda incluyentes y demostrar que está en imposibilidad de promover programas para los más vulnerables. En este caso, el municipio no acreditó de qué manera y en la medida de sus recursos ha adelantado alguna acción en este respecto, o ante la imposibilidad de realizar dicha gestión, no explicó de qué manera se había invertido la partida del gasto social a la atención de otra población vulnerable.

Además, la Sala observa que las autoridades demandadas tiempo atrás se comprometieron a realizar programas de vivienda dirigidos a la población vulnerable de su jurisdicción, inclusive en el predio objeto de controversia, promesa que no han cumplido. Por el contrario, la Gobernación cambió la destinación del predio y ahora asegura que debe emplearse para actividades culturales. De otro lado, en el curso del proceso, las entidades territoriales no aportaron evidencia de otros programas que estén desarrollando en la materia, ni cómo los están armonizando con los programas del gobierno nacional.

1. Conclusión

Si bien las ocupaciones irregulares de los bienes fiscales o de uso público no están permitidas, las autoridades del orden nacional, departamental y municipal que pretendan recuperar dichos inmuebles, deben adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos constitucionales de la población que resida en éstos, especialmente su derecho a la vivienda digna, con mayor razón cuando se trata de población en situación de vulnerabilidad. Así, en aplicación de la normativa, no pueden generar más exclusión ni ahondar la situación

de pobreza que los agobia.

Por otro lado, en materia de desalojos, las autoridades estatales deben aplicar los lineamientos trazados en la Observación general No. 7 del Comité DESC y los principios Pinheiro, con el fin de asegurar la protección de los derechos fundamentales de la población afectada. En particular, es importante recordar que las autoridades estatales y aquéllas encargadas de ejecutar la diligencia de lanzamiento, no pueden llevarla a cabo si previamente no se le ha garantizado a la comunidad su derecho a la vivienda adecuada. Además, se le debe brindar una protección aún más reforzada a los niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad que se encuentran asentadas en el lote objeto de ocupación.

Por todo lo expuesto, se reitera, es de suma importancia que todas las personas encargadas de diseñar planes o de asumir decisiones en este tipo de eventos deben tener en cuenta que la ocupación irregular es consecuencia de la pobreza y exclusión que vive la población en circunstancia de desplazamiento y otras poblaciones vulnerables, ante la dificultad que enfrentan para hacer efectivo uno de sus derechos fundamentales como lo es la vivienda digna. Por lo anterior, no puede esta Sala pasar por alto la afirmación del juez de segunda instancia en el sentido de que “la acción de tutela no puede legitimar una acción violenta como es la de invadir un predio, bajo la excusa de que los “invasores” tienen derecho a una vivienda digna”, en primer lugar, por los términos que utiliza para referirse a la tragedia que viven día a día muchas víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, y en segundo lugar, porque la situación que se está presentando en el predio “La manga de coleo” está relacionada con la falta de respuesta estatal para facilitarle a esta población una solución de vivienda adecuada.

Ahora bien, es necesario aclarar que aunque el juez de primera instancia realizó una labor valiosa en el sentido de que (i) ordenó el decreto de pruebas para resolver el caso, (ii) ofició al ICBF para que dentro de la órbita de sus competencias protegiera el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que residen en el lote, entre otras medidas; esta Sala no confirmará su fallo, ya que, de un lado, protegió el derecho a la vivienda de la población afectada, pero de otro, afirmó que las entidades accionadas no habían vulnerado derecho fundamental alguno, lo cual se torna contradictorio.

Por las razones expuestas, esta Sala amparará el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes residentes en el predio denominado “La manga de coleo” en Yopal, y de las demás personas asentadas en el predio en situación de vulnerabilidad que pudieran resultar afectadas con la orden de desalojo que profirió la Inspección Primera de Policía de este municipio.

En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Municipal de Yopal, a la Gobernación de Casanare y a Acción Social –o quien haga sus veces-, convocar a las instituciones que conforman el SNAIPD, para que en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, instalen una mesa de concertación con los representantes de la población asentada en el lote denominado “La manga de coleo” (teniendo en cuenta el censo que realizó el CTI de Yopal y la Defensoría del Pueblo –Regional Casanare-), para buscar una solución temporal de vivienda adecuada que cubra tanto a la población en situación de desplazamiento como a otras poblaciones vulnerables que se encuentren residiendo en dicho predio.

También se ordenará a la Gobernación de Casanare, a la Alcaldía Municipal de Yopal y a la Inspección Primera de Policía de ese municipio, que se abstengan de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto no se le garantice a la población afectada que reside allí, una solución de vivienda temporal adecuada, bajo la aplicación estricta de todos los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos para asegurar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

En este punto es importante aclarar que la obligación principal de asegurar la puesta en marcha de programas de vivienda a favor de las personas que residen en el lote “La manga de coleo” se encuentra a cargo del municipio de Yopal, y de manera subsidiaria a cargo de la Gobernación de Casanare. Además, la solución de vivienda, en principio temporal, debe efectuarse en el menor tiempo posible, pues una permanencia indefinida de las personas en el predio “La manga de coleo”, constituye una agravación de la vulneración de sus derechos fundamentales, pues se encuentran viviendo en condiciones precarias.

Por otra parte, se ordenará a la Alcaldía del Municipio de Yopal que realice el

acompañamiento necesario al accionante y a todas las familias objeto del desalojo que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiario y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios.

Agregado a lo anterior se advertirá al accionante y a los demás miembros de la comunidad objeto del desalojo, que deberán iniciar diligentemente los trámites necesarios de postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional por FONVIVIENDA y a nivel municipal, lo cual se hará con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Yopal, conforme a la orden anterior.

8 DECISIÓN

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

RESUELVE

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

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Yopal, a la Gobernación de Casanare y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, quienes deberán convocar a las instituciones que conforman el Sistema de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento SNAIPD, que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, instalen una mesa de concertación con los representantes de la población asentada en el lote denominado “La manga de coleo” (teniendo en cuenta el censo que realizó el Cuerpo Técnico de Investigación de Yopal y la Defensoría del Pueblo -Regional Casanare-) para buscar una solución temporal de vivienda adecuada, lo cual no deberá superar el término de tres (03) meses, que cobije tanto a la población en situación de desplazamiento como a otras poblaciones vulnerables que se

encuentren residiendo en dicho predio.

Acerca de la conformación de la mesa de concertación así como de los acuerdos y compromisos que se adopten en desarrollo de ésta, las entidades territoriales deberán enviar un informe conjunto, en el término de tres (03) meses, al juez de primera instancia, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría -Regional Casanare-

CUARTO.- ORDENAR a la Gobernación de Casanare, a la Alcaldía Municipal de Yopal y a la Inspección Primera de Policía de este municipio, que se abstengan de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto la Alcaldía Municipal de Yopal de manera principal y la Gobernación de Casanare, de forma subsidiaria, le garanticen a la población afectada que reside allí una solución de vivienda adecuada, en principio temporal, lo cual no debe superar el término de tres (03) meses, bajo la aplicación estricta de todos los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos para asegurar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía del Municipio de Yopal que realice el acompañamiento necesario al accionante y a todas las familias objeto del desalojo que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiario y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios.

SEXTO.- ADVERTIR al accionante y a los demás miembros de la comunidad objeto del desalojo, que deberán iniciar diligentemente los trámites necesarios en la postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional por FONVIVIENDA y a nivel municipal, lo cual se hará con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Yopal, conforme a la orden anterior.

SÉPTIMO.- COMUNICAR el presente fallo a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo -Regional Casanare- para que realicen el acompañamiento respectivo conforme a los ordinales anteriores y hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia.

OCTAVO.- Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículos 17 y 18 del Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.

2 Artículo 38 del Decreto 975 de 2004

3 Corte Constitucional, sentencia T-533 del 30 de septiembre de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

4 Ver sentencias T-079 de 31 de enero de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 26 de agosto de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-791 de 23 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería y T-958 de 6 de septiembre de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5 La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El párrafo 7 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición

constitucional.

6 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver en el mismo sentido las sentencias C-444 de 2009, T-865 de 2011, T-919 de 2011, T-075 de 2012 y T-245 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

7 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

8 Corte Constitucional, sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

10 Ibídem

11 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

12 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

13 Los Principios Pinheiro fueron aprobados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005.

14 Artículo 2: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

15 Concretamente, el Comité define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o 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”.

16 Un caso destacado a nivel internacional en materia de desalojos forzosos puede verse en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Sudáfrica, institución que usando como referencia el PIDESC, particularmente la Observación General N. 7, protegió los derechos de la peticionaria (Sra. Grootboom) y demás personas que se asentaron en un predio de

propiedad privada. En concreto, el caso se resume así: La Sra. Grootboom y los demás vivían en condiciones deplorables y estaban esperando, desde hacía siete años, viviendas a bajo precio de parte del municipio de Oostenberg, en la provincia de Cape Town. Sin ayuda del Estado, decidieron ocupar ilegalmente una propiedad privada. El propietario presentó una demanda y obtuvo una orden de desalojo. La Sra. Grootboom y los demás fueron desalojados y se refugiaron en un campo de deporte, sin ninguna protección contra el invierno que estaba llegando.

Un abogado asumió la defensa y escribió al municipio solicitando que cumpliera sus obligaciones constitucionales y diera a esas personas viviendas suficientes. Al no obtener respuesta adecuada del municipio, la Sra. Grootboom y los demás plantearon una demanda ante la Corte Constitucional de la provincia de Cape Town.

La Corte Constitucional de Cape Town ordenó a las autoridades municipales ofrecer a esas personas condiciones mínimas de vivienda. En lugar de cumplir esta decisión, el conjunto de las autoridades políticas correspondientes (el gobierno federal y las autoridades de la provincia y el municipio) pusieron un recurso ante la Corte Constitucional a nivel nacional. La Corte Constitucional sudafricana en su sentencia de 4 de octubre de 2000 empezó reafirmando el derecho a la vivienda de toda la población sudafricana, tal como se reconoce en la Constitución nacional. Después examinó la situación de la Sra. Grootboom y de los demás y la política para la vivienda del gobierno sudafricano, para concluir que esta política era inadecuada, en particular porque no preveía ninguna medida a corto plazo para ayudar a los más pobres. Así pues, la Corte ordenó que la Sra. Grootboom y los demás recibieran una ayuda inmediata, que la política nacional de vivienda fuera revisada y que una parte mayor del presupuesto atribuido a esta política se dedique a mejorar las condiciones de vivienda de los más pobres a corto plazo. Fuente: Corte Constitucional de Sudáfrica. El Gobierno de la República de Sudáfrica, el Premier de la Provincia de Wertern Cape, Consejo Metropolitano de Cape, Municipio de Oostenberg, contra Irene Grootboom y otros. Caso CCT 11/00. Sentencia de 4 de octubre de 2000. [www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_\(CC\).pd](http://www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_(CC).pd) . Nota: Este caso es recordado porque a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional sudafricana, lamentablemente la señora Grootboom falleció en el año 2008, viviendo aún en un albergue

Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”, marzo de 2007. ONU.