

Sentencia T-454/12

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Reiteración de jurisprudencia

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Daño consumado y hecho superado

PROTECCION DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Reiteración de jurisprudencia

PROPIEDAD PRIVADA-Principios que delimitan su contenido

PROPIEDAD PRIVADA DE PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS-Ejercicio no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que desconozcan su interés legítimo

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA POR VIA DE TUTELA-Procedencia excepcional por conexidad con la dignidad humana

ACCION DE TUTELA PARA EXIGIR EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DE DECISIONES JUDICIALES-Procedencia

PROCESOS POLICIVOS CIVILES DE POSESION, TENENCIA DE BIEN INMUEBLE O SERVIDUMBRE-Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridad de policía

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración por obtener desalojo de predio de Fondo Ganadero

ACCION DE TUTELA DE FONDO GANADERO COMO PERSONA JURIDICA-Improcedencia por cuanto podía reclamar culminación de diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en proceso ejecutivo

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

DESALOJO FORZOSO-Justificación siempre y cuando se verifique la satisfacción de reglas

ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA Y DESALOJOS DE POBLACION DESPLAZADA-Aplicación de reglas

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD-Cumplimiento de reglas mínimas y adopción de medidas en diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho o desalojos forzosos

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA E INDIGENAS-Protección mediante acciones necesarias para frenar amenaza de quienes fueron desalojados forzosamente de predio de Fondo Ganadero

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO- Adopción de medidas para familias registradas en censo de invasión y desalojadas de predio de Fondo Ganadero

Referencia: expediente T-3.377.903

Acción de tutela instaurada por el Fondo Ganadero del Meta contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Comando de Policía del Meta.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., veinte (20) de junio de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Villavicencio y el Juzgado Segundo Penal del Circuito de la misma ciudad, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. Solany Ortiz Jiménez, en su calidad de apoderada del Fondo Ganadero del Meta S.A, presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Villavicencio (Meta) y el Comando de Policía del Meta, por considerar que estas autoridades vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de la e

1.1 La apoderada relata que el Lote San Isidro o Catama 2, perteneciente a la Hacienda Catama del Fondo Ganadero del Meta fue ocupado mediante vías de hecho por un grupo de 300 personas aproximadamente, en una invasión que se denominó “La Victoria”.

1.2 Manifiesta que el Fondo Ganadero presentó varias solicitudes de protección policiva, conforme al artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y al artículo 1 del Decreto 922 de 1930, con el fin de que la Policía del Meta adelantara lanzamiento por ocupación de hecho en el inmueble mencionado.

1.3 En respuesta a estas solicitudes, la Policía del Meta llevó a cabo diligencias de lanzamiento en el lote el 27 y el 29 de octubre y el primero de noviembre de 2011. Sin embargo, cuando esta autoridad se retiraba del inmueble los ocupantes regresaban.

1.5 Debido a lo anterior, afirma la apoderada del Fondo que volvió a presentar ante la Alcaldía de Villavicencio solicitud de protección policiva, amparada en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905. Pero, en esta ocasión, la Alcaldía se negó a dar trámite a la solicitud aduciendo que el procedimiento adecuado era el de querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho regulada en la Ordenanza 507 de 2002 (Código Departamental de Policía del Meta) y no el invocado por el Fondo.

1.6 Pese a la controversia en torno al mecanismo procesal adecuado para tramitar la solicitud del Fondo Ganadero, mediante Resolución 112 del 23 de noviembre de 2011, el Alcalde de Villavicencio ordenó al Comandante de la Inspección de Policía No. 5 Barrio Popular llevar a cabo diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en el predio referido de la Hacienda Catama, el 13 de diciembre de 2011.

1.7 Con todo, a la fecha de presentación de la tutela no se había llevado a cabo el desalojo. Debido a ello, la abogada manifestó que se vulneraba su derecho al debido proceso administrativo por cuanto las autoridades habían evadido su deber de prestarle protección efectiva frente a los terceros que perturban su propiedad.

1.8 En razón de lo anterior, la accionante solicitó que se diera cumplimiento a la orden de policía impartida por el Alcalde Municipal de Villavicencio el 5 de noviembre de 2011, y que se ejecutara el desalojo de los invasores del predio San Isidro o Catama 2. Adicionalmente, pidió que una vez se produjera el desalojo se ordenara a la Policía Nacional efectuar un

acompañamiento a los empleados de seguridad del Fondo hasta tanto se construyan cercas y se ubiquen avisos en el predio que impidan el ingreso de personas ajenas a la propiedad.

1. La demanda de tutela fue admitida el 17 de noviembre de 2011 por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Villavicencio.

Intervención de las partes demandadas.

1. Juan Carlos Pinzón Amado, en su condición de Comandante Encargado del Departamento de Policía del Meta, dio respuesta a la demanda y solicitó que se negara el amparo, exponiendo para ello las siguientes razones:

3.1 La autoridad de Policía ordenó y llevó a efecto tres desalojos en el mismo predio, el 26, 28 y 31 de octubre de 2011. En los dos primeros eventos logró que los ocupantes se retiraran de manera voluntaria del predio, pero en la última fecha solo se pudo realizar el desalojo luego de enfrentamientos violentos con las personas que invadían el terreno. Pese a los esfuerzos realizados, los propietarios del bien inmueble no han implementado las medidas de seguridad necesarias para impedir que los predios vuelvan a ser ocupados.

3.2 La autoridad accionada fue informada de que los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho debían ser ordenados por la primera autoridad de Policía del municipio, es decir, el Alcalde. A su juicio, así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-241 de 2010. Debido a ello, la Policía Nacional no tiene la potestad de ordenar el desalojo de un predio, y sus funciones se limitan a brindar apoyo y acompañamiento al funcionario público competente.

1. Por su parte, Gloria Elena Cifuentes Álvarez, apoderada judicial del Municipio de Villavicencio, solicitó que se negaran las pretensiones elevadas en la demanda de tutela por cuanto la administración ha dispuesto todo lo necesario para que el Fondo Ganadero del Meta tome posesión de su predio, llevando a cabo tres desalojos e intentando una cuarta

diligencia que se vio truncada por los enfrentamientos violentos con los ocupantes. Sin embargo, es la accionante la que no ha cumplido con el deber de adoptar las medidas necesarias para que estos hechos no se repitan. Con todo, la Alcaldía tramitó una querrela de lanzamiento por ocupación de hecho promovida por el Fondo Ganadero del Meta el 18 de noviembre de 2011. Con base en ella ordenó una nueva diligencia de lanzamiento que se realizaría el 13 de diciembre de 2011.

De los fallos de tutela.

1. Mediante sentencia proferida el 30 de noviembre de 2011, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Villavicencio negó el amparo al considerar que las autoridades accionadas no vulneraron el derecho al debido proceso del Fondo Ganadero del Meta. De acuerdo con las pruebas allegadas por las partes, el juez encontró que todas las peticiones y procedimientos promovidos por los accionantes fueron resueltos de forma diligente y oportuna por la Alcaldía de Villavicencio y la Policía, sin exceder el ámbito de sus competencias.

De la impugnación y el fallo de segunda instancia

1. La apoderada del Fondo Ganadero del Meta impugnó la decisión adoptada en primera instancia, señalando que si bien es cierto que las entidades accionadas le han brindado seguridad a la entidad, sus actuaciones no han impedido que los ocupantes se retiren definitivamente del inmueble. Así por ejemplo, luego de la acción desarrollada el 29 de octubre de 2011, la Gobernación del Meta facilitó 10 vigilantes para el predio, la Policía Nacional llevó al predio 6 carabineros y el Fondo contrató otras personas de seguridad. Sin embargo, los invasores reingresaron al lote. En este sentido, considera la apoderada que hasta tanto no se garantice de manera sostenida la ausencia de invasores, continúa la vulneración de los derechos fundamentales de su prohijado.

1. El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, a través de sentencia proferida el primero de febrero de 2012, revocó integralmente el fallo de primera instancia y, en su lugar, amparó el derecho al debido proceso del Fondo Ganadero del Meta. Consideró que la interrupción del lanzamiento iniciado el 5 de noviembre de 2011 constituye una conducta negligente de las autoridades accionadas que, sumada a las demás solicitudes de protección desatendidas por estas entidades, vulneran el derecho al debido proceso del Fondo. Como consecuencia, ordenó al municipio de Villavicencio y a la Policía Metropolitana de Villavicencio que: “concreten y realicen la diligencia que se encuentra en mora, como es el desalojo, confluente con el lanzamiento por ocupación de hecho del predio del FONDO GANADERO DEL META S.A que se encuentra identificado en la Resolución 112 de 23 de noviembre de 2011”.

Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión.

1. Mediante auto del 23 de mayo de 2012, el Magistrado Sustanciador ofició a la Alcaldía de Villavicencio con el fin de que informara a esta corporación si se llevó a cabo el lanzamiento por ocupación de hecho en el Lote San Isidro de la Hacienda Catama del Fondo Ganadero del Meta, ordenada por su despacho mediante Resolución 112 de 23 de noviembre de 2011, y las condiciones en que ello ocurrió. Adicionalmente, solicitó a esta autoridad que comunicara a la Sala el número de personas que ocupaban el lote, y las condiciones de ejercicio de su derecho a la vivienda digna después del desalojo.

1. En comunicación recibida el 5 de junio de 2012, Fernando Sandoval Zamora, Secretario de Gobierno de Villavicencio, dio respuesta a la solicitud de la Corte en los siguientes términos:

9.1 Para comenzar, informó que la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho ordenada mediante Resolución 112 del 23 de noviembre de 2011 se cumplió a cabalidad en las jornadas del 16 de febrero y el 27 de febrero de 2012. Indicó que para ello ordenó “notificar a las partes, procedimiento que se llevó a cabo mediante el aviso fijado en el ingreso del predio y en las diferentes fechas, como quiera que las mismas se llevaron a cabo

en diferentes oportunidades y donde se les daba a conocer a los ocupantes, la fecha y hora de la diligencia”. Añadió que hasta el momento los ocupantes no han retornado al predio.

9.2 Manifestó asimismo que antes del desalojo la Secretaría de Gobierno Municipal construyó un censo de las personas que fueron desalojadas del Lote San Isidro, de acuerdo con el cual 1317 familias se encontraban ocupando el predio del Fondo Ganadero del Meta¹. De ellas, 511 se encuentran en situación de desplazamiento, 800 pertenecen a población vulnerable (algunas de ellas se autoidentifican como indígenas), y 6 familias son desmovilizadas de grupos armados ilegales. Según el Secretario, antes del desalojo se trató de llegar a un acuerdo con la población consistente en entregar a cada familia una ayuda correspondiente al dinero para pagar cuatro meses de arriendo (\$300.000 cada mes), y un kit de alimentos por el mismo número de meses. Sin embargo, señala el Secretario que “no fue aceptada la propuesta, y dando cumplimiento a una orden judicial se procedió de conformidad [pero] la propuesta sigue vigente”.

9.4 Respecto del grupo de 511 familias desplazadas identificadas en el censo, afirmó el Secretario que 265 ya fueron valoradas por profesionales en atención psicosocial, y fueron remitidas a las demás áreas de la estrategia de atención a la población desplazada, obteniendo algunos de los componentes de la Atención Humanitaria de Emergencia.

9.5 En lo que tiene que ver con la población indígena desalojada informó que pese a que sus integrantes no hacen parte de una misma comunidad “uno de los pedimentos es que se les reubique, para lo cual han solicitado la consecución de un predio; así las cosas se ha solicitado al Departamento Administrativo de Planeación, para que enviara el listado de predios del Municipio con el respectivo concepto de uso de suelo”.

9.6 De acuerdo con lo anterior, el Secretario de Gobierno manifiesta que “la Administración Municipal, a la fecha se encuentra en la consecución de los recursos del orden Nacional, Departamental y Municipal para poder brindarle a la población un programa de vivienda digna, para lo cual ha de tenerse en cuenta que esta Administración lleva tan solo cinco (5) meses de gestión, y sin embargo ha llevado a cabo todas las gestiones necesarias y pertinentes para lograr este objetivo en el menor tiempo posible, sin que la ayuda de emergencia y urgencia a que tienen derecho les haya sido negada, así como a los servicios de salud, educación, recreación y proyectos productivos”. Con este fin, complementaron la

respuesta enviada a la Corte con la copia del contrato denominado “apoyo para la entrega de ayuda humanitaria inmediata para la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Villavicencio”.

10. El contenido de los informes presentados por la Alcaldía de Villavicencio se detallará según sea necesario a lo largo de la resolución de esta providencia.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problemas jurídicos

De acuerdo con los hechos y pretensiones expuestos en la solicitud de tutela, correspondería a la Sala establecer si la Alcaldía Municipal de Villavicencio y la Policía del Meta vulneraron los derechos fundamentales del Fondo Ganadero de este departamento al (i) dejar de ejecutar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho programada para el 5 de noviembre de 2011, aduciendo que los ocupantes habían repelido por la fuerza a las autoridades de Policía; y (ii) no tomar las medidas necesarias para impedir que los ocupantes del lote San Isidro de la Hacienda Catama retornen a este luego de adelantar las acciones policivas tendientes a desalojarlos.

Sin embargo, antes de abordar del fondo el asunto es preciso que la Sala trate dos asuntos previos. Por una parte, (iii) debe establecer si se configuró un hecho superado en relación con las dos peticiones que motivaron la presentación de la acción de tutela, toda vez que la Alcaldía de Villavicencio informó que ya se llevó a cabo la diligencia de lanzamiento ordenada en la Resolución 112 del 23 de noviembre de 2011. Por otra parte, (iv) debe determinar si formalmente era procedente la tutela, teniendo en cuenta que se trata de una acción promovida por una persona jurídica que solicita la protección de la propiedad sobre un bien inmueble, y que para la fecha de presentación de la tutela se encontraba pendiente por

ejecutar una orden policiva destinada a lograr el desalojo del predio.

Ahora bien, aunque este no es el problema jurídico central de la presente providencia, no puede esta Sala obviar un hecho significativo: los sujetos pasivos de las órdenes de lanzamiento fueron un grupo de 1317 familias, algunas de ellas desplazadas, otras indígenas y otras compuestas por miembros desmovilizados de grupos armados ilegales. El número de personas y sus condiciones de vulnerabilidad advierten sobre la posibilidad de que sus derechos fundamentales hayan sido afectados o estén amenazados actualmente como consecuencia de la ejecución de las resoluciones propias del proceso policivo. Por ello, la Sala también examinará (v) si la ejecución efectiva de la orden de lanzamiento por ocupación de hecho vulneró o amenaza con vulnerar los derechos de quienes ocupaban de hecho el lote conocido como San Isidro o Catama 2.

Para absolver este cúmulo de interrogantes, la Sala abordará la revisión del presente caso en dos partes. En la primera, comenzará por reiterar la jurisprudencia de la Corte en torno a la carencia actual de objeto. Luego, estudiará el alcance de la protección del derecho a la propiedad privada a través de la acción de tutela, y examinará los pronunciamientos de esta Corporación sobre la procedencia de la tutela para exigir la ejecución de decisiones jurisdiccionales tales como las adoptadas dentro de los procesos policivos. Con base en lo anterior, resolverá los asuntos previos relativos a la procedibilidad del amparo (problemas jurídicos iii y iv) y, solo en caso de que encuentre que es procedente, estudiará de fondo las pretensiones del Fondo Ganadero del Meta (problemas jurídicos i y ii).

En la segunda parte, hará un breve recuento de la jurisprudencia en torno a los desalojos forzosos de personas en especiales condiciones de vulnerabilidad, entre ellas, población desplazada. Teniendo en cuenta lo dicho por la Corte en esta materia, examinará la garantía de los derechos de los miembros de la invasión La Victoria, quienes ya no se encuentran en el predio (problema jurídico v).

A. LA ACCIÓN DE TUTELA PROMOVIDA POR EL FONDO GANADERO DEL META

1. Carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades que existen dos situaciones en las cuales la revisión de las sentencias proferidas en el trámite de una acción de tutela se torna inocua. De un lado, cuando se configura un hecho superado, porque en el trámite ordinario o de revisión de la acción sobrevienen circunstancias fácticas que permiten concluir que la alegada vulneración o amenaza a los derechos invocados ha cesado. Cuando ello ocurre se extingue el objeto jurídico sobre el cual gira la tutela, de forma tal que cualquier decisión al respecto resulta innecesaria. Dado que el hecho superado se restringe a la satisfacción por acción u omisión de lo pedido en tutela, no depende necesariamente de consideraciones sobre la titularidad o la existencia efectiva de la vulneración de los derechos².

De otro lado, cuando la vulneración efectiva de un derecho ha causado ya un daño que no puede ser reparado o una situación de lesión a los derechos fundamentales que no puede ser revertida con ningún tipo de orden dada por la Corte, también esta Corporación ha concluido que el objeto del pronunciamiento cesa y, por ende, cualquier tipo de orden conferida para frenar la vulneración de los derechos invocados carece de eficacia. Este supuesto se conoce como daño consumado³.

En el primero de los eventos, ha dicho la Corte que es suficiente declarar la carencia actual de objeto. Pero ha advertido también que, de manera excepcional, puede el juez pronunciarse respecto del fondo del asunto en virtud del propósito de pedagogía constitucional que se persigue a través de la revisión eventual de las tutelas. Pero sobre el segundo evento, ha resaltado esta Corporación que el juez constitucional no podría limitarse a declarar la carencia de objeto, con indiferencia frente a la afectación de los derechos fundamentales. Es por ello que en estos casos usualmente la Corte se pronuncia sobre el problema jurídico de fondo disponiendo: “(i) la no repetición de situaciones similares; (ii) la unificación de la jurisprudencia constitucional, particularmente en casos en que los fallos de instancia resultan ajenos a los fines de la acción, o a la doctrina vigente en la jurisdicción constitucional; (iii) la investigación de responsabilidad particular, o colectiva de las autoridades y funcionarios públicos involucrados en la vulneración, o protección indebida de los derechos fundamentales”⁴.

1. La protección del derecho a la propiedad privada por medio de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

2.1 La propiedad privada, derecho subjetivo propio de los regímenes liberales, está consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, este texto constitucional contiene seis principios que delimitan el contenido del derecho: “i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles⁵; ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad⁶; iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad⁷; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado⁸; v) el señalamiento de su función social y ecológica⁹; y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación”¹⁰.

2.2 Conforme a lo anterior, la Corte ha establecido que el ejercicio del derecho a la propiedad privada de personas naturales y jurídicas no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre sus bienes, y de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición¹¹. No obstante, también ha sido enfática al sostener que el derecho a la propiedad privada solo puede ser amparado a través de la acción de tutela de forma excepcional.

2.3 En un primer momento de la jurisprudencia, la Corte catalogaba el derecho a la propiedad privada de acuerdo con su ubicación en la Constitución, específicamente en el capítulo 2 del título segundo sobre los derechos, las garantías y los deberes, que recibió el nombre “de los derechos sociales, económicos y culturales”. A su turno, consideraba que los derechos sociales eran derechos de contenido prestacional que debían distinguirse de los derechos fundamentales, con contenido esencialmente de defensa tales como la vida, la integridad personal, la libertad de expresión y de cultos, entre otros.

La anterior distinción daba lugar a la conclusión de que los derechos fundamentales eran susceptibles de protección mediante la acción de tutela, en tanto que los segundos no lo eran, y solo podían ser considerados como tales en tanto que cumplieran un criterio de conexidad. En este sentido, la Corte afirmaba:

“El derecho a la propiedad, sólo puede tutelarse cuando de su violación se desprenda claramente que también se vulnera otro derecho fundamental cuya efectividad debe restablecerse con urgencia, pues de lo contrario, los efectos de la conculcación incidirían desfavorablemente en la supervivencia del afectado y sus legitimarios o en las condiciones que la hacen digna”¹².

2.4 No obstante, tal como lo recuerda la sentencia T-235 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva), esta posición fue revaluada luego de que la Corte la encontrara inadecuada por razones de índole teórica y dogmática: “desde el primer plano, la Corte precisó que los derechos fundamentales poseen una estructura compleja o una multiplicidad de facetas, por lo que su satisfacción acarrea el cumplimiento de un haz de obligaciones tanto positivas como negativas para el Estado. En ese sentido, en el fallo T-760 de 2008¹³ sentenció la Corporación que atribuir la cualidad de prestacional a un derecho es un error categorial, pues esa característica se predica de algunas de sus facetas y no del derecho considerado como un todo. En el plano dogmático, en sentencia T-016 de 2007 explicó la Corte que en el marco del DIDH se ha construido un consenso generalizado sobre las propiedades de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos¹⁴, las cuales destacan que existe una relación intrínseca entre todos los derechos en tanto su fundamento y finalidad es la eficacia de la dignidad humana, constatación que –siguiendo el fallo mencionado– hace en alguna medida artificioso el criterio de conexidad¹⁵”.

En razón de lo anterior, la Corte concluyó que son derechos fundamentales todos aquellos derechos constitucionales que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) sobre cuya fundamentalidad existen consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario. Con base en estos criterios, la Corte ha ido definiendo en cada caso concreto las facetas de los derechos sociales son justiciables por vía de tutela, y cuáles no lo son, pese a ostentar la categoría de fundamentales¹⁶. Así las cosas, para la Corte todos los derechos exigibles (o justiciables) mediante la acción de tutela son fundamentales. Sin embargo, no todos los aspectos que configuran un derecho fundamental son necesariamente susceptibles de protección a través de la acción de tutela.

2.5 En cuanto tiene que ver con la propiedad privada, estos dos aspectos –fundamentalidad y justiciabilidad– se encuentran estrechamente ligados. El criterio mantenido por esta Corte es

que únicamente algunas facetas del derecho constitucional a la propiedad privada adquieren el carácter de fundamental y, solo cuando ello ocurre, la propiedad es susceptible de protección mediante la acción de tutela. Concretamente, para la Corte, la propiedad solo puede ser considerada un derecho fundamental cuando las facetas invocadas por los accionantes (uso, goce, usufructo, etc.) tengan una relación directa con la dignidad humana.

En otras palabras, la propiedad privada es un derecho fundamental cuando la afectación de ese núcleo mínimo de protección del goce y el uso de los bienes implique un menoscabo de ese atributo inherente a la persona en tanto ser racional, independientemente de cualquier consideración de naturaleza o de alcance positivo. En las demás ocasiones, la propiedad no es un derecho fundamental y si ello no es así, mucho menos puede ser exigible mediante la acción de tutela.

Sobre este punto, ya desde sus primeras providencias había dicho la Corte:

“La posibilidad de considerar el derecho a la propiedad como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela “17.

2.6 En concordancia con esta posición, la Corporación ha amparado el derecho a la propiedad privada en ocasiones en las cuales cualquier ámbito relacionado con la discusión sobre el título, el goce y la disposición de un bien inmueble afecta el derecho a la igualdad o a la vivienda digna de los accionantes¹⁸; cuando la discusión legítima sobre la propiedad de bienes muebles o inmuebles afecta el derecho al mínimo vital de alguno de los involucrados¹⁹ o cuando la afectación del derecho a la propiedad constituye una carga desproporcionada que atenta contra el principio de solidaridad²⁰. En los demás casos, la Corte ha negado por improcedente la acción²¹.

2.7 A manera de síntesis, cabe decir que el juez constitucional solo puede entrar a estudiar dentro del trámite de la acción de tutela asuntos relativos al derecho a la propiedad cuando

esta adquiere un carácter fundamental, lo cual ocurre cuando la afectación a alguno de sus atributos está ligado directamente a la dignidad humana del titular del derecho subjetivo. En los demás casos, debe declararse que la acción de tutela no es procedente.

1. La procedencia de la acción de tutela para lograr la ejecución de decisiones jurisdiccionales.

3.1 La jurisprudencia constitucional ha reiterado, que cuando se trata de procesos policivos civiles para amparar la posesión, la tenencia de un bien inmueble, o la servidumbre constituida sobre él, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales, bien sea que el trámite haya sido adelantado con base en lo dictado por la Ley 57 de 1905 o que se haya llevado a cabo conforme a lo previsto en el Decreto 1355 de 1970²². En consecuencia, las providencias que dictan las autoridades de Policía dentro de estos trámites son de naturaleza jurisdiccional y son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contenciosa, tal como lo dispone el artículo 82 C.C.A que los excluye de su competencia²³.

3.2 Debido a lo anterior, a las decisiones adoptadas en el procedimiento policivo les es aplicable en todo lo dispuesto por la Corte para las providencias judiciales. En particular, es aplicable a las decisiones que ponen fin a los procesos policivos civiles de amparo de la tenencia y la posesión, el precedente de la Corte en relación con la procedencia de la acción de tutela para exigir el cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas que consagran órdenes de dar, hacer o no hacer.

3.3 Sobre este punto la Corte ha reconocido que la vigencia del Estado Social de Derecho y la consecución de sus fines esenciales dependen de que la administración acate las decisiones impartidas por las autoridades judiciales. Así lo exige el derecho a acceder a la administración de justicia (art. 229 C.N), que propende no solo porque los ciudadanos tengan a su disposición mecanismos para demandar en procura de sus derechos sino porque puedan obtener una decisión que se haga efectiva; y el debido proceso (arts. 29 y 228 C.N), que exige que se culminen los trámites ante el Estado sin dilaciones injustificadas que hagan nugatorio el derecho reclamado²⁴.

3.4 Pero ha dicho también este Tribunal que, en principio, no es procedente la acción de

tutela para exigir el cumplimiento de una decisión de carácter jurisdiccional comoquiera que para proteger el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en este caso, existe otro mecanismo de defensa judicial que es el proceso ejecutivo. Para este fin, ha recordado que de acuerdo con el artículo 488 C.P.C, las obligaciones expresas, claras y exigibles que provengan de “una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia”, pueden demandarse ejecutivamente.

3.5 Pese a ello, de acuerdo con el principio de subsidiariedad no es suficiente que exista un mecanismo judicial alternativo como el proceso ejecutivo para que el juez descarte la procedencia de la acción de tutela. Es necesario que este sea idóneo y eficaz. Por este motivo, la Corte ha hecho una distinción entre las sentencias que prevén obligaciones de dar, y aquellas que contemplan obligaciones de hacer. Frente al primer conjunto de obligaciones, la Corte ha establecido que el proceso ejecutivo es en la mayoría de los casos idóneo para salvaguardar los derechos fundamentales involucrados, comoquiera que su diseño procesal prevé el embargo y el secuestro de bienes, medida usualmente adecuada para lograr la obtención de dinero. Debido a esto, como regla general, es improcedente la acción de tutela para exigir la eficacia de sentencias que contengan obligaciones de dar²⁵.

3.6 Cosa distinta ocurre cuando lo ordenado en la providencia incumplida es una obligación de hacer, pues si bien la Corte reconoce que el proceso ejecutivo constituye otro medio de defensa judicial, también ha señalado que acciones de este tipo “no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”²⁶.

Valga aclarar que una revisión juiciosa de la jurisprudencia permite observar que la posible ausencia de idoneidad en este segundo evento no obedece principalmente al tipo de obligación establecida en la decisión jurisdiccional. Ciertamente, una de las razones por las que la acción ejecutiva no es igualmente idónea para exigir obligaciones de hacer, es que su diseño procesal no contempla medidas para el cumplimiento de la obligación, potencialmente efectivas como lo es el embargo y el secuestro de bienes respecto de las obligaciones de dar. Pero los eventos en los cuales la Corte ha descartado la idoneidad de la

acción ejecutiva tienen que ver también con que la orden judicial involucra derechos de carácter fundamental cuya salvaguarda urge la adopción de medidas para su cumplimiento, las cuales exceden las posibilidades previstas en el proceso ejecutivo.

3.7 En efecto, la jurisprudencia es consistente en no descartar de plano la idoneidad del medio judicial en estos casos, sino indicar que “no siempre” ella es “suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados”. En concordancia con ello, el patrón fáctico prototípico que se relaciona con la procedencia de la tutela para exigir sentencias que dispongan obligaciones de hacer es “el reintegro de un trabajador” y otros asuntos como el reconocimiento de pensiones²⁷. En estos casos, de la efectividad de la sentencia judicial dependen derechos fundamentales tales como el trabajo, el mínimo vital y la dignidad humana. Del mismo modo, pese a que la Corte ha dicho que, en principio, la acción de tutela es improcedente para exigir obligaciones de dar contenidas en una sentencia judicial, ha construido una extensa línea jurisprudencial en los casos en los que las sentencias ordenan el pago de pensiones de las que depende el mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional, y frente a los cuales el proceso ordinario constituiría una carga extraordinaria²⁸.

3.8 Puede concluirse entonces que son las condiciones del caso bajo examen y el derecho fundamental puesto en vilo con la ausencia de ejecución de la decisión, no únicamente el tipo de obligación contenida en la decisión jurisdiccional, los que determinan si el diseño procesal previsto en el Código de Procedimiento Civil para la acción ejecutiva tiene por virtud garantizar una protección del derecho equivalente a la que se daría en la acción de tutela, y si la situación específica del actor hacen que esta acción constituya o no un mecanismo eficaz para estos fines.

En principio, tal como lo ha sostenido de forma reiterada esta Corporación, el diseño del proceso ejecutivo tiene mayor idoneidad para garantizar la ejecución de las obligaciones de dar que para hacer efectivas las obligaciones de hacer. Sin embargo, en ambos casos, depende del carácter fundamental del derecho amenazado por la ausencia de ejecución de la providencia judicial -más allá de la violación al debido proceso y al derecho a la administración de justicia, desconocidos ambos por la ausencia de ejecución de la providencia-, lo que determina si el trámite ejecutivo constituye o no un mecanismo idóneo que haga improcedente la acción de tutela.

1. La carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado en el caso concreto.

4.1 El Fondo Ganadero del Meta promovió acción de tutela para obtener el desalojo de un grupo de personas, ocupantes de hecho del lote San Isidro o Catama No 2, que es de su propiedad. A su juicio, es violatorio de su derecho al debido proceso – concretado en el cumplimiento de los deberes legales de las autoridades y la ejecución de lo dispuesto en el trámite de procesos policivos-, que el 5 de noviembre de 2011 la Policía se haya abstenido de completar el desalojo adelantado conforme a lo dispuesto en la el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, así como que ni esta autoridad, ni la Alcaldía, hayan dispuesto el pie de fuerza suficiente para mantener vigilado el terreno luego de los desalojos ya efectuados, con el fin de que ninguna persona entre nuevamente a la propiedad.

4.2 De acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, quedó demostrado que el predio San Isidro o Catama 2 ya no se encuentra ocupado por personas ajenas al mismo, y que la perturbación a la tenencia del bien, en cabeza del Fondo Ganadero del Meta, ha cesado. Así se desprende de lo dicho por el Alcalde de Villavicencio, quien afirma que las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho se completaron el 16 y el 27 de febrero de 2012, y que los ciudadanos censados que se encontraban al interior de los predios no han vuelto a tomar a través de las vías de hecho el inmueble.

La actuación descrita satisface plenamente las pretensiones del ente accionante, puesto que se ejecutaron a cabalidad las resoluciones que ordenaban la realización de estas diligencias y se constató que, desde entonces, los ocupantes de hecho del inmueble no han retornado a él. Bajo estas condiciones fácticas no es posible impartir orden alguna en relación con los derechos al debido proceso y a la administración de justicia del Fondo Ganadero. En consecuencia, la Sala de Revisión declarará la existencia de un hecho superado en el presente caso.

4.3 Con todo, la Sala observa que la solicitud elevada por el Fondo Ganadero del Meta fue acogida por el juez de segunda instancia, quien consideró que las dos omisiones reseñadas constituían verdaderas violaciones a los derechos fundamentales del Fondo, amparables por vía de tutela. En contraste con esta decisión, la Sala encuentra que la acción de tutela era improcedente y, por ende, no podía ser empleada para garantizar los intereses privados de

esta entidad.

1. La improcedencia de la acción de tutela instaurada por el Fondo Ganadero del Meta.

5.1 El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, a través de sentencia proferida el primero de febrero de 2012, revocó integralmente el fallo de primera instancia y, en su lugar, amparó el derecho al debido proceso del Fondo Ganadero del Meta, ordenando la inmediata realización de la diligencia. En sustento de su decisión, se refirió a la interrupción del desalojo iniciado el 5 de noviembre de 2011 y, en general, a las acciones adelantadas previamente, en los siguientes términos:

“la Policía tiene el deber constitucional y legal de actuar con seguridad y prudencia para proteger estos bienes ante una perturbación injusta, actual, inminente y reciente (...) [No obstante] tantas disculpas y evasiones para ejecutar las órdenes policivas, como la primera y la segunda, constituyen no solo una negligencia sino una grave afectación al debido proceso por la morosidad y la falta de autoridad de quienes están investidos (sic) en ella”²⁹.

5.2 Para esta Sala, es legítimo el interés del Fondo Ganadero del Meta en recuperar la tenencia del Lote San Isidro, así como lo es el ejercicio de acciones legales que conciten la protección de su derecho a la propiedad por parte del Estado, comoquiera que estas facultades se desprenden de la titularidad sobre el bien inmueble en cuestión. Sin embargo, de esta legitimidad no se deriva la procedibilidad de la acción de tutela, toda vez que esta acción constitucional tiene el carácter de subsidiaria y residual, y no puede ser empleada para desplazar al juez natural de las controversias. Por tanto, solo podía tornarse procedente la tutela después de que los jueces de instancia establecieran la existencia y la idoneidad de los medios alternativos de defensa.

5.3 De haber llevado a cabo este ejercicio, los jueces habrían advertido que el Fondo Ganadero del Meta podía reclamar la culminación de la diligencia de lanzamiento en un proceso ejecutivo. El Código de Procedimiento Civil expresamente ha dispuesto esta vía procesal para ordenar a las autoridades hacer efectivas las obligaciones previstas en las sentencias o actos jurisdiccionales que constituyen título ejecutivo. En la medida en que la Resolución 112 de 2011 y los demás actos de la Policía y la Alcaldía en los que se ordenaron

los desalojos contienen una obligación clara, expresa y exigible consistente en la realización de diligencias por ocupación de hecho, esta acción era procedente.

En este caso, el proceso ejecutivo constituía un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial del derecho al debido proceso, amenazado con ser desconocido por la ausencia de ejecución de las decisiones adoptadas en el trámite de los procesos policivos. En efecto, la protección que podría otorgarse mediante la tutela a este derecho es equivalente a la que podía darse a través del proceso ejecutivo, pues en ambas jurisdicciones las órdenes habrían estado encaminadas a exigir la ejecución de la diligencia de lanzamiento en un término perentorio.

Además, no existen condiciones particulares del demandante o de la situación que hubieran tornado en ineficaces los mecanismos judiciales existentes, o que hubieran generado una amenaza de perjuicio irremediable que hiciera imperativa la intervención del juez constitucional. En efecto, el accionante es una persona jurídica con fines gremiales que cuenta con la infraestructura suficiente para garantizar la defensa judicial de sus intereses a través de la jurisdicción ordinaria, y la situación de ocupación de hecho que plantea estaba relacionada con un bien inmueble que no guarda una excepcional relevancia para ella.

5.4 Podría argumentarse, sin embargo, que la acción de tutela era procedente en el presente caso atendiendo a que la orden contenida en la Resolución 112 de 2011 de la Alcaldía de Villavicencio, y en todas las decisiones precedentes que ordenaban diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho en el predio San Isidro o Catama 2, constituye una obligación de “hacer”, pues exige la conducta positiva de la Policía respecto de la diligencia, y que frente a este tipo de órdenes el proceso ejecutivo no tiene el mismo grado de idoneidad.

Al respecto es preciso reiterar, tal como lo hizo la Sala en los acápites anteriores, que la acción de tutela frente a la ejecución de decisiones jurisdiccionales de “hacer” es procedente solo en los casos en los cuales, además del derecho al debido proceso desconocido por la ausencia de ejecución de la decisión, el derecho que se pretende proteger a través de la providencia en cuestión constituye un verdadero derecho fundamental cuya protección exige la intervención inmediata de la jurisdicción constitucional.

En el caso sub examine, más allá del debido proceso, el derecho subjetivo que pretende

hacer valer el Fondo Ganadero a través de sus intervenciones ante la administración municipal, y ahora en sede de tutela, es la propiedad privada sobre el Lote San Isidro; en concreto, sus atributos de goce y tenencia. Pero para esta Sala, el derecho a la propiedad del Fondo Ganadero del Meta no puede ser considerado fundamental, toda vez que el contenido exigible del derecho no guarda ninguna relación con la dignidad humana del sujeto titular. Si bien la Corte ha sostenido que las personas jurídicas como el demandante en esta acción de tutela tienen algunos derechos susceptibles de amparo constitucional, tales como la igualdad y el debido proceso, también ha sido clara al determinar que la dignidad es un atributo exclusivo de la persona humana, derivado de su ser racional y sin consideraciones de otro tipo. En este orden de ideas, el Fondo Ganadero del Meta no es titular del derecho a la dignidad humana.

Tampoco se observa en la demanda o en las pruebas relevantes obrantes en el expediente, que la ocupación del bien mediante vías de hecho desconozca la dignidad humana de alguna persona, de suerte que pueda establecerse este vínculo entre propiedad y dignidad con el propósito de dotarlo de fundamentalidad. Lo anterior permite concluir que la acción de tutela no es el mecanismo propicio para solucionar la legítima disputa del Fondo Ganadero, por cuanto esta hace referencia a un derecho de propiedad que no alcanza el grado de fundamental y, por lo tanto, no desplazaba al mecanismo ordinario creado por el ordenamiento jurídico con el fin de garantizar el debido proceso.

5.5 Así las cosas, el juez de segunda instancia erró al conceder el amparo constitucional al Fondo Ganadero del Meta y desconoció en su decisión el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela. En la medida en que existían otros mecanismos de defensa judicial y que el derecho a la propiedad no ostenta en casos como este el carácter de fundamental, debió el juez declarar la improcedencia de la tutela y abstenerse de estudiar el fondo del asunto.

A. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS OCUPANTES DEL PREDIO PROPIEDAD DEL FONDO GANADERO DEL META.

6. Aunque la presente tutela fue promovida por el Fondo Ganadero del Meta para proteger sus intereses en el bien ocupado, y actualmente el amparo carece de objeto pues antes de llegar a sede de revisión la orden de lanzamiento por ocupación de hecho se cumplió a

cabalidad, hay varias razones por la cuales no puede dejar la Corte de pronunciarse sobre los derechos fundamentales de las familias desalojadas.

6.1 Primero, porque en la resolución de este caso la Sala tuvo conocimiento de que quienes se encontraban dentro del bien inmueble antes del desalojo eran 1317 familias. Entre ellas, 511 en condición de desplazamiento, otros indígenas y otros con discapacidad física. El altísimo número de personas que invadieron el predio del Fondo Ganadero y sus condiciones de especial vulnerabilidad constituyen un hecho cuya magnitud no puede dejar de llamar la atención de la Corte.

La Carta del 91 ha confiado a la Corte Constitucional la “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (Art. 241 C.N), lo cual implica necesariamente un ejercicio de garantía de los derechos fundamentales consagrados en ella. En el caso bajo examen, si bien la ocupación del predio no estaba avalada por el ordenamiento, las acciones para lograr su desalojo generan situaciones en las que son susceptibles de ser amenazados múltiples derechos fundamentales, entre ellos, la vivienda digna, el debido proceso, la vida y la integridad personal de personas cuya condición exige la solidaridad de las personas privadas y la intervención del Estado. Ante la presencia de estos hechos, cobra importancia verificar la posible vulneración de derechos fundamentales de los sujetos mencionados, para no abdicar esta función de salvaguarda consagrada de forma explícita en la Norma Superior.

6.2 Segundo, en estrecha relación con lo anterior, a través de la revisión de esta situación puede la Corte ejercer su función de realizar pedagogía constitucional para unificar la jurisprudencia y establecer el alcance de los derechos fundamentales³⁰. Finalmente, debe la Sala emitir un pronunciamiento por cuanto la mayor parte de la población que estaba ocupando el bien inmueble es desplazada. Frente a esta población, la Corte ha adquirido un especial compromiso de protección derivado de la declaración del estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004, y de la verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en esta providencia, que ha asumido la Corte a través de la Sala Especial de Seguimiento.

Atendiendo a estas consideraciones, la Sala recordará su jurisprudencia en torno a la garantía de los derechos fundamentales en situaciones de desalojo forzoso y conforme a estas reglas examinará el caso de la invasión La Victoria en el lote San Isidro.

1. Derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos. Reiteración de jurisprudencia³¹.

7.2 En virtud de ello, la Corte ha acogido la conclusión del Comité según la cual “los desalojos forzosos son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto” y, atendiendo a la remisión de los artículos 93 y 94 de la Constitución, a la Constitución Nacional. Con todo, en un ejercicio de ponderación de todos los derechos en disputa cuando se solicita la realización de un desalojo, ha aceptado que algunos de ellos son justificados siempre y cuando se verifique la satisfacción de las reglas que se expresan a continuación:

7.2.1 “Debe existir una regulación legal precisa sobre los supuestos en que procede un desalojo. (...) Sin embargo, la regulación legal debe ser analizada bajo los parámetros de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que (i) debe considerarse incompatible con el Pacto –y por lo tanto inconstitucional- una regulación que produzca (promueva o agudice) un trato discriminatorio; (ii) los desalojos deben perseguir fines constitucionalmente legítimos; y (iii) en ellos debe observarse que la intensidad de la afectación de la persona desalojada no sea desproporcionada, a la luz de los criterios (o subprincipios) de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”.

7.2.2 “La regulación legislativa debe prever la adopción de medidas para disminuir los efectos nocivos de un desalojo forzado, tales como: ‘a) la consulta y los acuerdos con las personas objeto de desplazamiento, b) que se analice el contexto económico social de la población afectada de modo que se matice su impacto tomando las previsiones necesarias que garanticen que no se interrumpe su derecho a una vivienda adecuada o digna (...), c) que la orden de ejecutarlos provenga siempre de la autoridad competente y que su trámite se ajuste a una normatividad previamente establecida y conocida por los desalojados’.³²”.

7.2.3 “En la OG 7 del Comité DESC se establece, así mismo, que los grupos vulnerables como ‘(l)as mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos’ (Párrafo 10; OG 7), y que el Estado debe adoptar medidas para evitar que fenómenos de discriminación terminen por exacerbar esa intensa afectación. En consecuencia, cuando el desalojo afecte a colectivos

vulnerables, los estados deben (i) agotar todas las vías de concertación previo el decreto de un desalojo y (ii) evitar al máximo el uso de la fuerza. Resulta pertinente transcribir entonces el párrafo 13 de la OG 7:

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

7.2.4 “Cuando se presenta un desalojo forzoso, las autoridades deben aplicar las garantías del debido proceso que se aplican en todos los trámites judiciales y administrativos³³ y, además, deben garantizar: ‘(...) a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales’. (Cfr. OG 7; párrafo 15)”.

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

7.3 Estas reglas deben aplicarse frente a todos los desalojos forzosos, sin perjuicio de las obligaciones particulares que tiene el Estado frente a la garantía del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, en los casos en que los ocupantes de los bienes inmuebles

hayan sido víctimas de desplazamiento forzoso³⁴. En estos casos, deben garantizarse por lo menos, los siguientes aspectos:

“(i) [R]eubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”

7.4 De acuerdo con estas reglas, existe un consenso en la jurisprudencia en lo que concierne al menos a tres tipos de remedios judiciales para evitar o frenar la vulneración de los derechos fundamentales en los casos en que se lleven a cabo desalojos: En primer lugar, la Corte ha ordenado en todos los casos a las entidades del orden territorial que aseguren la provisión de un albergue provisional a la población desplazada y en condiciones de alta vulnerabilidad que van a ser desalojadas³⁵. En segundo lugar, ha ordenado en todos los casos la concurrencia de distintas entidades del orden nacional, con el fin de que lleven a cabo los trámites tendientes a incluir a quienes van a ser desalojados en los programas de vivienda y en las demás políticas de atención a la población vulnerable y a la población desplazada. En tercer lugar, en todos los eventos ha llamado a los distintos órganos de control para que acompañen a las comunidades en el proceso de desalojo y verifiquen la garantía de sus derechos fundamentales. Valga decir que, en contraste, solo en algunos casos ha considerado esta Corporación que la orden que mejor protege los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del desalojo es la suspensión de la diligencia de lanzamiento³⁶.

7.5 De este modo, queda claro que más allá de la procedencia o no del desalojo en un caso concreto, este no puede llevarse a cabo por las autoridades administrativas y de Policía sin tener en cuenta la previa verificación y garantía de los derechos fundamentales de quienes se encuentran ocupando el predio, mucho menos cuando dentro del grupo hay personas en condición de desplazamiento o sujetos de especial protección constitucional, frente a los cuales la solicitud de las autoridades debe ser aún mayor. Deben cumplirse reglas mínimas que garanticen la razonabilidad y la proporcionalidad del procedimiento, del mismo modo que deben adoptarse medidas previas y posteriores al lanzamiento, que garanticen las condiciones mínimas de ejercicio de los derechos fundamentales de los afectados.

8. Los derechos fundamentales de los ocupantes de la invasión La Victoria en el lanzamiento por ocupación de hecho.

8.1 De acuerdo con las pruebas obrantes en este expediente, encuentra la Sala que, en principio, en el lanzamiento por ocupación llevado a cabo en el Lote San Isidro, en la invasión denominada La Victoria las autoridades encargadas cumplieron algunas de las obligaciones establecidas para estos casos. Así por ejemplo, llevaron a cabo el censo de la población que sería desalojada, incluyendo variables que permitieran establecer las condiciones específicas de vulnerabilidad de quienes ocupaban el predio. Además, de acuerdo con los informes policiales de las diligencias de lanzamiento previas al 5 de noviembre de 2011 se estableció que las autoridades municipales propusieron acuerdos para no hacer uso de la fuerza en el desalojo, aun cuando estos no tuvieron éxito. Del mismo modo, informó la Alcaldía que de forma posterior al desalojo se llevó a cabo una brigada de salud para los niños, niñas, personas de la tercera edad y madres gestantes.

8.2 Pese a lo anterior, la Sala observa que el subsidio de arriendo ofrecido a las personas desalojadas, y especialmente a la población desplazada, no satisface plenamente las obligaciones que tiene el Estado en materia de vivienda digna. Pues si bien se ofreció un componente en dinero, este solo permite a las personas tener un alojamiento durante cuatro meses, tiempo después del cual quedarán de nuevo sin posibilidades de proveerse de techo, máxime cuando este alojamiento transitorio no está acompañado de la asesoría para que las personas –de acuerdo a sus condiciones específicas de vulnerabilidad- accedan a subsidios y programas que les garanticen en el largo plazo soluciones definitivas de vivienda. Esta situación explica que en el censo preparado por la Secretaría de Gobierno del Meta, la

información registrada como “dirección actual” es la de estar ubicados en “cambuches” o “ranchos”³⁷ en diferentes sitios de la ciudad y en otras urbanizaciones en construcción, como el proyecto San Antonio de la misma ciudad.

8.3 Así las cosas, la Sala advierte que la administración municipal no ha satisfecho los derechos mínimos de la población desplazada, y de la población desalojada en general, especialmente en relación con el derecho a la vivienda digna y que, en la situación actual, con ocasión del desalojo estas personas no tienen garantizado el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”³⁸. Esta situación reviste especial gravedad en tratándose de dos casos. Por un lado, de quienes pertenecen a una comunidad indígena, frente a los cuales no se han concertado decisiones efectivas que protejan su derecho a la vivienda digna al tiempo que contribuyan a preservar su cultura y modo de vida buena. Por otro lado, de las personas en situación de desplazamiento que se encuentran alojadas en “ranchos” o “cambuches” a lo largo de la ciudad.

Debido a ello, la Sala pondrá en conocimiento de las autoridades pertinentes esta providencia con el fin de que, en el marco de sus competencias legales, se adelanten las acciones necesarias a fin de frenar la amenaza al derecho a la vivienda digna conforme a las consideraciones hechas previamente, y garantizar los demás derechos fundamentales de quienes fueron desalojados forzosamente del predio San Isidro, personas en situación de vulnerabilidad.

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR la carencia actual de objeto en el asunto de la referencia, por configurarse un hecho superado.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido el primero de febrero de 2011 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio y, en su lugar, CONFIRMAR, solo por las razones expuestas en esta providencia, la decisión expedida el 30 de noviembre de 2011 por parte del Juzgado Segundo Penal Municipal de Villavicencio que negó el amparo invocado por el Fondo Ganadero del Meta.

Tercero.- PREVENIR a la Policía del Meta y a la Alcaldía de Villavicencio para que, en adelante, antes de llevar a cabo diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho o cualquier otra clase de desalojos forzosos, verifiquen que estas acciones observen los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las reglas previstas en esta sentencia, de suerte que, de forma previa, se garanticen los derechos de las personas que ocupen bienes inmuebles a través de vías de hecho.

Cuarto.- COMUNICAR esta providencia al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Alcaldía de Villavicencio para que, en el ámbito de sus competencias, y en el marco de los programas y políticas adoptadas –y en vía de adopción- para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, adopten todas las medidas necesarias para que las familias registradas en el censo de la antigua invasión La Victoria realizado por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Villavicencio tengan acceso a (i) un albergue en condiciones acordes para la dignidad humana, que atienda a la diversidad étnica, de edad, de género y de discapacidad, especialmente en los casos de quienes al momento de notificación de la sentencia se encuentran desprovistos de alojamiento provisional; (ii) planes de vivienda que les permitan garantizar este derecho a largo plazo; y (iii) los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica previstos en la ley y en la jurisprudencia para esta población.

Quinto.- COMUNICAR esta providencia a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en el ámbito de sus competencias, hagan un acompañamiento a las familias desalojadas del predio San Isidro o Catama 2, con el fin de brindar asesoría, inclusive de orden jurídico, con el fin de promover la garantía de sus derechos fundamentales.

Sexto.- ORDENAR a la Alcaldía de Villavicencio que, en el término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, ponga en conocimiento del contenido de esta providencia a todas las personas incluidas en el censo “La Victoria”.

Séptimo.- Por Secretaría LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Este censo fue presentado de forma adjunta como prueba por la Secretaría de Gobierno de Villavicencio. Ver folios 16 y ss. del cuaderno de pruebas.

2 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-436/10 M.P Luis Ernesto Vargas Silva, T-253/09 M.P Nilson Pinilla Pinilla, T-442/06 M.P Manuel José Cepeda Espinosa, T-902/01 M.P Jaime Córdoba Triviño, y T-262/00 M.P José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sobre las similitudes y diferencias de estas dos figuras, ver la sentencia SU-540 de 2007 M.P Álvaro Tafur Galvis.

4 Sentencia T-636/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

5 Sentencia C-147 de 1997.

6 Sentencia C-589 de 1995.

7 Sentencia C-006 de 1993.

8 Sentencia C-428 de 1994.

9 Sentencia C-216 de 1993.

10 C-227 de 2011. M.P Juan Carlos Henao Pérez.

11 Ibídem. Ver también, entre otras, C-1074/02 MP Manuel José Cepeda; C-133/09 M.P Jaime Araújo Rentería; C-189/06 M.P Rodrigo Escobar Gil; C-666/10 M.P Humberto Sierra Porto, T-575/11 M.P Juan Carlos Henao Pérez.

12 Sentencia T-483/94. M.P. Carlos Gaviria Díaz

13 En ese aparte la sentencia se fundó a su vez, en la providencia T-595 de 2002, de esta Corporación.

14 Al respecto, cfr. la Declaración y programa de acción de Viena de 1993; principios de Limburgo sobre la interpretación y aplicación del PIDESC; principio 3: “en vista de que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes (...)” y sentencia T-016 de 2007.

15 12.- Hoy se muestra artificioso predicar la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales los cuales tienen todos – unos más que otros – una connotación prestacional innegable. Ese requerimiento debe entenderse en otros términos, es decir, en tanto enlace estrecho entre un conjunto de circunstancias que se presentan en el caso concreto y la necesidad de acudir a la acción de tutela en cuanto vía para hacer efectivo el derecho fundamental.

16 Ver sentencia T-235 de 2011 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

17 Sentencia T-506/92. M.P. Ciro Angarita Barón.

18 Ver, entre otras la sentencia T-414/97 M.P José Gregorio Hernández. En este caso, la Sala de Revisión examinó la tutela instaurada por un ciudadano que fue preseleccionado como adjudicatario de un proyecto de vivienda de interés social en la ciudad de Cali y, en virtud de ello, entregó la cuota inicial del inmueble a la entidad encargada del proyecto. La empresa entró en liquidación y, por lo tanto, devolvió el dinero pagado por los beneficiarios. Sin

embargo, injustificadamente se negaba a devolver la cuota cancelada por el actor. Esta situación le impedía presentarse a otros proyectos de vivienda de interés social. La Corte concedió el amparo por las expectativas de propiedad del actor frente al inmueble y su derecho a la igualdad, ordenando la entrega inmediata del monto pagado.

19 Ver entre otras las sentencias: T-431/05 M.P Alfredo Beltrán Sierra, en el que se estudió el amparo invocado por una señora de escasos recursos que llevaba varios años trabajando como ecónoma del restaurante de una institución del ICBF y ocupando pacíficamente el inmueble donde estaba ubicada la cafetería para preparar sus alimentos y los de su familia, hasta que fue amenazada con ser “desalojada” del inmueble cuando instauró una demanda laboral ante la asociación de padres de familia para quien trabajaba. En este caso la Corte resaltó la función social de la propiedad y el debido proceso administrativo vulnerado por el ICBF. Por ello, concedió la tutela ordenando que permitieran a la señora continuar usufructuando el inmueble de la cafetería hasta tanto se tomaran las decisiones correspondientes en el proceso ordinario. Sentencia T-1000/01 M.P Rodrigo Escobar Gil. En este caso, la Corte se ocupó de la tutela promovida por un taxista vinculado a una causa penal como presunto autor del delito de hurto agravado y calificado. En el momento de su detención el vehículo de su propiedad fue inmovilizado hasta que se ordenó su entrega por la absolución de cargos. Pese a ello, el parqueadero en el que reposaba le negó su restitución aduciendo que debía cancelar una alta suma de dinero por el cuidado y el depósito del vehículo. Para la Corte, el accionante podía acudir a un proceso reivindicatorio de la propiedad del taxi, pero el trabajo que deriva el accionante del carro y la garantía del mínimo vital de él y su familia hacían urgente la intervención del juez constitucional. Por esta razón, concedió el amparo.

20 Ver, entre otras, la sentencia T-697/11 M.P Humberto Sierra Porto, que concedió el amparo a un grupo de campesinos que obtuvieron la propiedad de bienes rurales a través de un crédito con el INCORA, pero que ahora se encontraba amenazada debido al proceso ejecutivo mixto iniciado en su contra por cuanto no pudieron seguir pagando el crédito luego de sufrir desplazamiento forzado. La Corte reiteró su jurisprudencia en torno al principio de solidaridad y recordó que la ejecución ordinaria de las deudas contraídas antes del desplazamiento forzado desconoce la gravedad de las violaciones de derechos humanos de las que son víctimas los desplazados, y olvida que la amenaza contra su derecho a la propiedad atenta contra la vivienda digna y el acceso a la tierra de los campesinos. Como

consecuencia, se ordenó anular el proceso ejecutivo mixto que se adelantaba en su contra.

22 Sobre la aplicación de estos regímenes ver la sentencia C-241 de 2010 M.P Juan Carlos Henao Pérez.

23 Ver sentencias T-560 de 2009, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-1104 de 2008 M.P Humberto Antonio Sierra Porto; T-1023 de 2005, M.P Rodrigo Escobar Gil; y T-149 de 1998, M.P Antonio Barrera Carbonell.

24 Sobre la importancia de la ejecución de las sentencias judiciales en un Estado Social de Derecho ver la sentencia T-242/02 M.P Jaime Córdoba Triviño.

25 Ver, entre otras, las sentencias T-719/10 M.P Nilson Pinilla Pinilla; T-440/10 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-242/02 M.P Jaime Córdoba Triviño.

26 Esta es la formulación general que ha empleado la Corte en sus sentencias para referirse a la materia. Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-151/07 M.P Manuel José Cepeda Espinosa y T-242/02 M.P Jaime Córdoba Triviño.

27 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-440/10 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: “la tesis sostenida por esta Corporación indica que la tutela procede cuando se trata de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando se ordena el reintegro de un trabajador, o bien, de una obligación de dar, como pagar una determinada suma de dinero”. T-720/02 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra: “En consecuencia, cuando se están afectando otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral es procedente que mediante este mecanismo residual y subsidiario se ordene que el derecho debidamente reconocido se ejecute, es decir que se incluya en nómina a quien adquirió debidamente el estatus de pensionado”; T-395 de 2001 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra: “Cuando se trata de obtener el reintegro de un trabajador a su puesto de trabajo, que, en cumplimiento de sentencia judicial se está ante una obligación de hacer, cuya ejecución por la vía ejecutiva no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar”; T-084/98 M.P Antonio Barrera Carbonell.

28 Ver sentencias T-676/07 M.P Humberto Antonio Sierra Porto; T-103/07 M.P Manuel José Cepeda Espinosa; T-631/03 M.P Jaime Araujo Rentería.

29 Fl. 6 Cuaderno 2.

30 Ver art. 33 Decreto 2591 de 1991 y sentencia T-410 de 1999 M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

31 Este aparte sigue lo dispuesto en las sentencias T-119/12 y T-282/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

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

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

34 Ver sentencia T-585 de 2006 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 Ver las sentencias T-078/04 M.P Clara Inés Vargas Hernández, T-770/04 M.P Jaime Córdoba Triviño, T-967/09 M.P María Victoria Calle Correa, T-068/10 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-282/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva y T-119/12 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

36 Un estudio del alcance de esta orden puede verse en la sentencia T-282/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

37 Ver fl. 16 y ss. cuaderno pruebas.

38 Comité DESC, Observación General No. 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), adoptada durante el 6to período de sesiones. Doc. E/1992/23.1991.