

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que existen obligaciones específicas respecto a las personas desplazadas por la violencia debido a sus particulares circunstancias y que es deber de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas.

SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Son medios idóneos y eficaces para exigir el cumplimiento de las sentencias de tutela

TRAMITE DE CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias

INCIDENTE DE DESACATO-Sanción de multa o arresto se podrá evitar con el cumplimiento del fallo

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto procede interponer desacato por incumplimiento de sentencia para proteger derecho de desplazados

Referencia: expediente T-2961889

Acción de tutela interpuesta por Eulalia Fonseca Velandia contra el Municipio de Arauca.

Magistrado ponente:

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil once (2011).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Luís Ernesto Vargas y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela en el asunto de la referencia, dictados por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Arauca, el 8 de noviembre de 2010, en primera instancia; y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, el 13 de enero de 2011, en segunda instancia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. La demandante relata que ha sufrido varios desplazamientos, el último de los cuales la condujo con sus hijos menores al Municipio de Arauca en febrero de 2008, en donde luego de cumplidos los trámites correspondientes, recibió ayuda humanitaria en dos ocasiones únicamente (la primera por \$1.035.000 y la segunda por \$800.000).

1. Relata que como las ayudas referidas fueron escasas, fue desalojada del lugar que arrendó y por lo cual le tocó organizar un cambuche en un predio que no era de su propiedad. Razón por la cual, la Policía desmontó el cambuche en cuestión, y recogió los enseres y los ubicó en la Estación de Bomberos, en consideración a que en el momento de la diligencia la actora no se encontraba presente.

1. Agrega que al momento de la interposición de la tutela pasaba las noches en la Alcaldía Municipal, pues no tenía a dónde ir, y sus hijos estaban siendo cuidados temporalmente en la sede de una conocida Asociación de Mujeres Desplazadas por la Violencia.

1. Por lo anterior interpone acción de tutela y solicita se ordene a la Alcaldía Municipal o a

quien corresponde, “darme una solución definitiva que me permita acceder a una vivienda digna”.

1. El juez que admitió la acción de tutela mediante Auto del 25 de octubre de 2010, dispuso una medida cautelar a favor de la demandante, y ordenó a la Alcaldía demandada “brindar Albergue de manera INMEDIATA Y PROVISIONAL”. Sin embargo en el fallo decidió negar el amparo tras encontrar que la demandante ya había interpuesto una tutela solicitando, en su condición de desplazada por la violencia, la protección de sus derechos y los de de su núcleo familiar, en la cual el juez de amparo (Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009) había concedido la garantía y había emitido las órdenes respectivas de atención integral a la accionante.

Pruebas relevantes que obran en los expedientes.

1. Escrito de la demanda de tutela (Fls. 1 a 25)

1. Auto de la medida cautelar (Fls. 30 y 31)

1. Respuesta a la demanda de tutela de la Alcaldía de Arauca (Fls. 43 y 44).

1. Respuesta a la demanda de tutela de Acción Social (Fls. 93 a 105)

1. Sentencia de tutela fallada en un proceso anterior a propósito de la solicitud de ayuda para personas desplazadas proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009 (Fls. 44 a 105)

1. Sentencias de tutela de primera y segunda instancia. (Fls. 106 a 113 y 09 a 12 Cuad 2, respectivamente)

2. Escrito de impugnación (fls 119 a 138)

Fundamentos de la Tutela

La actora alega básicamente que las autoridades del Municipio de Arauca no han cumplido con las garantías que la legislación colombiana ha dispuesto para proteger a la población víctima del desplazamiento. De otro lado aduce también que las autoridades municipales y de policía han incurrido en vulneraciones a sus derechos fundamentales, al haber desmontado su cambuche en momentos en que ella no se encontraba en él.

A raíz de lo anterior solicita una solución inmediata a su problema de vivienda.

Respuesta de la Alcaldía

La Alcaldía aduce que cumplió con sus deberes legales y proporcionó la ayuda de emergencia dentro de las primeras 72 horas de arribo del personal desplazado por la violencia. Explica que el caso concreto, la peticionaria ya había recibido ayuda de Acción Social, la cual al parecer se suspendió en algún momento.

Para la Alcaldía demandada la omisión de acción Social fue la que “precisamente dio lugar a que la señora EULALIA FONSECA VELANDIA, al no tener ayuda alguna, decidiera ocupar por la fuerza terrenos del Municipio de Arauca en un cambuche improvisado, situación que una vez advertida por la Policía Nacional y la Secretaria de Gobierno procedieron a su desalojo, sin embargo al momento de la diligencia y en varias ocasiones en las que previamente se visitó el lugar, no se encontraba ninguna persona, razón por la cual se desconocía que se trataba de la señora EULALIA FONSECA VELANDIA, y que ésta se encontraba en situación de desplazamiento (...)”

Por lo anterior solicita al juez de tutela que vincule a Acción Social para que brinde las explicaciones y soluciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la demandante.

Respuesta de Acción Social

En efecto el juez de tutela vinculó a Acción Social, entidad que relató la atención que había brindado a la actora desde 2000 y luego en el 2008 cuando cambió la conformación de su núcleo familiar, momento en que la demandante fue incluida en el RUPD (Registro Único de Población Desplazada) como cabeza de hogar, junto con sus hijos.

Alega que lo solicitado por la actora se circunscribe a la consecución de una vivienda. Por ello, explica que la entidad encargada de garantizar a la población desplazada la posibilidad de acceder a una vivienda digna es FONVIVIENDA, por lo cual debe acudir a dicha entidad para solicitar la garantía.

Agrega que para el efecto, “los interesados podrán acercarse a la Alcaldía del Municipio donde se encuentran ubicados actualmente, donde les podrán brindar mayor información de los planes y programas que estos desarrollen (...). Cabe anotar que las competencias de esta entidad están determinadas en la ley y Acción Social no tiene dentro de sus funciones la de administrar recursos para subsidio de vivienda”.

Decisiones objeto de revisión

Los jueces de instancia consideraron la impertinencia de reconocer el amparo en tanto existe una sentencia anterior, en la cual el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Arauca en fallo del 9 de diciembre de 2009 concedió la protección de los derechos de la actual demandante y los de de su núcleo familiar, y emitió las órdenes respectivas de atención integral a la accionante. Las solicitudes y órdenes emitidas en la providencia citada se refieren precisamente a la superación de los problemas y vulneraciones derivadas de su condición de desplazada. Problemas que incluyeron por supuesto el hecho de no tener donde vivir, para lo cual tutela en mención ordenó a Acción Social realizar un acompañamiento a la actora para conjurar dicha situación, entregarle ayuda hasta tanto no solucionara el asunto, e igualmente ordenó a la alcaldía proporcionarle albergue hasta la superación de este impase.

Por lo anterior los jueces de amparo de las tutelas objeto de revisión consideraron que no era procedente emitir otras órdenes en el mismo sentido.

No obstante, la actora impugnó el fallo de primera instancia y alegó que en esta oportunidad

cuestionaba no sólo el hecho de que su situación sea la misma de cuando interpuso la primera tutela, sino que las autoridades administrativas y policivas del Municipio habían desmontado su cambuche en forma irregular.

El juez de segunda instancia no dio cuenta de los anteriores argumentos y decidió confirmar el fallo, por las mismas razones expuestas por el a quo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Planteamiento del caso y del problema jurídico

2.- La demandante ha sufrido varios desplazamientos, el último de los cuales la condujo con sus hijos menores al Municipio de Arauca en febrero de 2008, en donde luego de cumplidos los trámites correspondientes, recibió ayuda humanitaria. Dichas ayudas fueron escasas por lo cual, fue desalojada del lugar que arrendó y así que tuvo la necesidad de organizar un cambuche en un predio de propiedad del Municipio, que fue desmontado por la Policía. Igualmente ha tenido que pasar las noches en la Alcaldía Municipal, y sus hijos quedaron al cuidado temporal en la sede de una conocida Asociación de Mujeres Desplazadas por la Violencia. Por lo anterior solicita al juez de tutela se ordene a la Alcaldía Municipal o a quien corresponde, “darme una solución definitiva que me permita acceder a una vivienda digna”.

A su turno el juez que admitió la acción de tutela mediante Auto del 25 de octubre de 2010, dispuso una medida cautelar a favor de la demandante, y ordenó a la Alcaldía demandada “brindar Albergue de manera INMEDIATA Y PROVISIONAL”.

La Alcaldía aduce que la omisión de acción Social fue la que “precisamente dio lugar a que la señora EULALIA FONSECA VELANDIA, al no tener ayuda alguna, decidiera ocupar por la fuerza

terrenos del Municipio de Arauca en un cambuche improvisado (...). Solicita al juez de tutela que vincule a Acción Social para brinde la explicaciones y soluciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la demandante.

Acción social por su lado aduce que lo solicitado por la actora se circunscribe a la consecución de una vivienda. Por ello, explica que la entidad encargada de garantizar a la población desplazada la posibilidad de acceder a una vivienda digna es FONVIVIENDA, por lo cual debe acudir a dicha entidad para solicitar la garantía.

Agrega que para el efecto, “los interesados podrán acercarse a la Alcaldía del Municipio donde se encuentran ubicados actualmente, donde les podrán brindar mayor información de los planes y programas que estos desarrollen (...). Cabe anotar que las competencias de esta entidad están determinadas en la ley y Acción Social no tiene dentro de sus funciones la de administrar recursos para subsidio de vivienda”.

Los jueces de tutela de instancia decidieron negar el amparo tras encontrar que la demandante ya había interpuesto una tutela solicitando, en su condición de desplazada por la violencia, la protección de sus derechos y los de de su núcleo familiar, en la cual el juez de amparo (Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009) había concedido la garantía y había emitido las órdenes respectivas de atención integral a la accionante.

Problema Jurídico

3.- De conformidad con lo anterior, corresponde a esta Sala de Revisión, determinar si se han vulnerado los derechos fundamentales de la demandante, en tanto no ha superado los problemas y vulneraciones derivadas de su condición de desplazamiento, principalmente el relacionado con la vivienda digna.

No obstante, antes de lo anterior, la Sala debe encargarse de las razones que sustentaron los fallos de tutela objeto de revisión, los cuales no se dirigieron a concluir que no había vulneración de los derechos de la demandante, sino a explicar que las medidas requeridas para conjurar la situación de ésta ya habían sido tomadas en una sentencia de tutela anterior fallada por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009.

Análisis previo: punto de partida para el análisis del caso

4.- Como se acaba de plantear, el presente caso sugiere la siguiente inquietud, solicitudes como las elevadas por la demandada, son atendidas por la Corte Constitucional (como juez de revisión de tutela), en el sentido de ordenar a las distintas entidades territoriales y a Acción Social brindar la atención integral a las personas desplazadas. Así por ejemplo, se ordena a Acción Social y a las autoridades territoriales respectivas entregar las ayudas inmediatas de emergencia a la población desplazada y tomar las medidas temporales a que haya lugar. Y, en casos como el presente, en los que la solicitud de los ciudadanos desplazados hace especial énfasis en la solución del problema de vivienda propio de quienes están en situación de desplazamiento forzado, se ordena a las mismas entidades brindar asesoría y acompañamiento para que estas personas puedan acceder a los distintos programas de vivienda; y entre tanto se les ordena entregar recursos para que puedan subsidiar arriendos, así como también se ordena ofrecer albergues temporales.

En este orden, la inquietud a la que se ha hecho referencia consiste en que las eventuales órdenes que se podrían emitir por parte de esta Sala de Revisión, ya fueron dadas a favor de la misma demandante en un fallo de tutela anterior al que en la actualidad se revisa, tal como se desprende del recuento fáctico en el acápite inicial de esta providencia.

5.- Por ello, es claro para la Sala que la efectividad de la protección a la demandante, señora Eulalia Fonseca Velandia, está en lograr el cumplimiento de las mencionadas órdenes emitidas por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009. Ello quiere decir que para la Corte Constitucional resulta contrario a la efectividad de la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, concentrar la actual discusión en el hecho de que por razón del incumplimiento de las disposiciones judiciales que pretendieron proteger a la actora desde diciembre de 2009, acaecieron eventos como el desmonte del cambuche, en supuestas condiciones de ilegalidad, donde pernoctaba la señora Fonseca Velandia.

Dedicar el análisis de la garantía de los derechos fundamentales en el presente caso a la discusión de lo anterior, resultaría por demás inútil, teniendo en cuenta que respecto de dicha situación en concreto (el desmonte del cambuche), así como del resto de vicisitudes indignas que acompañan a la actora, las medidas de reparación posibles y necesarias ya se

han ordenado por parte de un Juez de la República.

6.- Por ello la Sala considera que la perspectiva del presente caso debe buscar el cumplimiento de las órdenes emitidas por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009, a favor de la señora Eulalia Fonseca Velandia. No obstante, teniendo en cuenta que el caso plantea nuevamente ante esta Corte la protección constitucional a la población desplazada, antes de sustentar a la luz de los derechos constitucionales la fórmula de protección idónea y efectiva en el presente caso, se hará una referencia breve a los criterios jurisprudenciales sobre garantía de derechos a los desplazados, incluyendo a la vivienda y a los frecuentes desalojos a los que, por obvias razones, se ven expuestos.

Los derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia

7.- La política de atención al desplazamiento masivo forzado en Colombia fue inaugurada con la Ley 387 de 1997, que define al sujeto de este fenómeno como “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.” 1

Esta ley reconoce en titularidad del Estado la responsabilidad de la formulación y ejecución de políticas para el tratamiento del desplazamiento; crea el Sistema Nacional de Atención Integral para la población desplazada por la violencia²; instituye a la Red de Solidaridad –ahora Agencia para la Cooperación Internacional y la Acción Social, ACCION SOCIAL- como coordinadora del sistema; y fija las medidas a seguir para la atención de esta problemática, fundadas en un intento por obedecer las exigencias de la comunidad internacional en la materia. Justamente, en ese sentido las medidas de las que habla la referida ley se orientan en cuatro núcleos temáticos: prevención; atención humanitaria de emergencia; retorno; consolidación y estabilización socio-económica de la población desplazada. 3

8.- A consecuencia de la magnitud del asunto y la insuficiencia representada por las

disposiciones de la precitada ley, se declaró, mediante sentencia T-025 de 2004, la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, amén de lo cual, esta Corporación ordenó al Estado y a las autoridades involucradas la elaboración y práctica de programas que aseguren la satisfacción integral de las necesidades que apremian a la población víctima del desplazamiento forzado. La incidencia de este estado de cosas ha sido reafirmada a ultranza mediante los autos dictados en seguimiento de esta providencia y los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que como producto de balances efectuados en torno al tema en nuestro país⁴, ha recomendado la construcción y cumplimiento de planes que realmente sigan los mandatos de igualdad material, progresividad y reparación.

En forma subsecuente, se concedió a la población desplazada el título como grupo perteneciente a la categoría poblacional que requiere extraordinaria protección de las autoridades. De manera puntual se sostuvo: “(...) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’.

9.- La condición misma del desplazamiento, su entidad como resultado de violaciones masivas de derechos humanos y del derechos internacional humanitario, del mismo modo que las características constitutivas de estos grupos humanos, demandan un miramiento especial del Estado, así como el vuelco de “‘la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’ (...)”⁵. En esta medida, se hizo un llamado a las autoridades y organismos competentes a la provisión de un trato preferente a la población desplazada, en atención a su estado de vulnerabilidad manifiesta y, en especial, el mandato del artículo 13 de la Constitución Política que propende por la consecución de la igualdad material a través de la

diferenciación en lo que respecta a las poblaciones en condición de indefensión y marginalidad.

Para el efecto se ha avalado la adopción de medidas positivas que en concreto se encaminen al logro progresivo de la igualdad real entre los asociados; y las requeridas para asegurar y continuar el goce, por parte de la población desplazada, de sus derechos como tales y como miembros de la sociedad, lo que apareja, además, la formulación de planes que conduzcan al incremento del volumen de los recursos destinados a ese objetivo. Este último propósito adquiere mayor relevancia en lo que atañe a aquellos derechos que de manera tradicional, generalizada y frecuente han sido amedrentados y que sustentaron la declaratoria de este estado de cosas. 6

Por ello, el Estado tiene la carga de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales reconocidos a toda la población al tiempo que promueve medidas para el respeto y consecución de los derechos que en particular se han reconocido a favor de los desplazados en tanto tales. Esta responsabilidad es de tal envergadura que incluso razones de índole administrativo y financiero han sido desplazadas en prevalencia de este mandato.

La vivienda digna como componente esencial de la protección a la población desplazada.
Reiteración de Jurisprudencia

10.- El derecho a la vivienda digna, está consagrado en nuestro ordenamiento por el artículo 51 superior y definido por esta Corporación como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida.⁷

Por regla general se califica la vivienda digna como un derecho asistencial del cual no es posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela por cuanto su desarrollo sólo corresponde al legislador y a la administración.⁸ Pese a lo anterior, respecto de aquellas prestaciones que han sido reconocidas positivamente, por vía legal o reglamentaria, a favor de los individuos, de forma tal que pueden ser definidas como derechos subjetivos, es admitido el carácter iusfundamental de la vivienda digna⁹. En otras ocasiones, el juez

constitucional ha recurrido a la aplicación de otros principios definitorios del Estado como es el caso de la solidaridad para, por esta vía, procurar la protección del derecho a la vivienda digna no obstante ser calificado como un derecho constitucional no fundamental.¹⁰

11.- Como se advierte, la jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría.

Tal constatación ha conducido a que, en pronunciamientos recientes, la Corte en sus distintas Salas de Revisión haya replanteado la consideración que dio origen a la línea jurisprudencial que viene de comentarse, y en consecuencia, admita el carácter fundamental de aquellas garantías catalogadas como sociales, económicas y culturales.¹¹

12.- Ahora bien, debe destacarse que a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los Derechos Humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría y cuya enunciación no puede entenderse como excluyente deben ser garantizadas, sin que para el efecto sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Esta consecuencia deviene forzosa, al advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana -como valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos- y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si como se señaló líneas atrás, el respeto y garantía de estos derechos constituye el carácter esencial que permite definir al Estado como Social de Derecho.

En el caso preciso del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 superior y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹², en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³, así como en otros instrumentos internacionales¹⁴, la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones

dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado.¹⁵

También, en el proceso de configuración de prestaciones concretas a favor de ciertos sujetos o categorías de ellos, tanto el legislador como la administración en sus distintos niveles deben atender al mandato de progresividad que relación con los derechos de segunda generación consagran la normativa y jurisprudencia internacionales y que a su turno, ha sido puesto en práctica por esta Corporación en diversas ocasiones.

13.- Se ha señalado igualmente que es imprescindible para la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada que las personas detenten seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, cualquiera haya sido el título por el que accedieron a la misma, incluyendo la ocupación de tierra o propiedad, por ello los desahucios realizados de forma violenta constituyen violaciones prima facie del derecho a la vivienda e incompatibles con los requisitos del PIDESC y sólo podrán justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principio de derecho internacional.

Por ello, el Comité DESC consagró una serie de derechos procesales a favor de los afectados al momento de realizar el desahucio que deben verificarse en aquellos casos en que éste no pudiera evitarse: (i) derecho a ser oportunamente consultados; (ii) a ser notificados e informados con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo; (iii) a la presencia en el desalojo de funcionarios del gobierno o de sus representantes; (iv) a obtener la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desahucio; (v) a que no se efectúen desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (vi) a disponer de recursos jurídicos adecuados: y (vii) a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación de los tribunales.

A su vez, estableció que una vez realizados los desahucios éstos los Estados deberán evitar “que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a otras violaciones a derechos humanos”¹⁶ . Posición que fue acogida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando ordenó medidas cautelares a favor de 63 niños y niñas y más de 50 adultos en el municipio de Bello, Antioquia con el objetivo que se les garantizara albergue adecuado y las condiciones necesarias para la subsistencia de las personas que habían sido desalojadas por la fuerza por el gobierno en condiciones que amenazaban su salud e integridad personal.

En este sentido, cuando los afectados por el desahucio no dispongan de recursos, consagra la citada Observación, el Estado deberá adoptar todas las disposiciones necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, el reasentamiento o el acceso a tierras productivas, según el caso.

14.- Finalmente, el referido organismo sostuvo que los Estados deben prestar especial atención a los grupos en condiciones que se encuentren en situación de vulnerabilidad, por cuanto éstos se ven afectados de manera desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos y pueden hacer perpetuar las discriminaciones imperantes.

Así, el Relator Especial de Naciones Unidas para la vivienda adecuada ha explicado la importancia que tiene una vivienda para el apropiado crecimiento de los niños y niñas, puesto que ésta se constituye como uno de los factores indispensables para el correcto desarrollo físico, social y emocional, para la confianza en sí mismos y su identidad. Del mismo modo, es esencial para el goce de sus derechos a la salud, a la educación y contra la protección de abusos económicos.

De igual manera, enfatizó en la atención que debe prestarse a las mujeres, pues ellas corren el mayor riesgo de carecer de vivienda o detentarla de modo inadecuado, por ser víctimas de lo que se ha llamado discriminación múltiple, es decir aquella exclusión injustificada producida en razón del género, la pobreza, edad, pertenencia a determinado grupo, entre otras.

A su vez, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad, debido a las difíciles condiciones de orden público que afectan el territorio nacional, de pronunciarse sobre otro grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad y al cual, debido a sus condiciones de existencia, se le ha brindado una especial protección constitucional: este es el conjunto de personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

Respecto de este grupo ha señalado¹⁷ que estas personas en tanto han tenido que abandonar sus hogares y propiedades en su lugar de origen, y se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental.

Este reconocimiento ha llevado a esta Corte a conceder el amparo a personas que han sido objeto de desplazamiento forzado cuando son víctimas de desalojos forzados en diferentes ocasiones, así por ejemplo:

En sentencia SU-1150 de 2000, la Corte se ocupó de varios procesos de tutela entre lo que se encontraba uno de un grupo de personas desplazadas ubicadas irregularmente en una zona de alto peligro de deslizamiento de la ciudad de Medellín, y a quienes se les había prescrito desalojar el terreno. La Corporación concedió la tutela y ordenó al Presidente de la República reubicar a los actores en albergues temporales e incluir de los mismos en los programas de asistencia para desplazados, incluidos los de atención en vivienda.

Posteriormente, en la sentencia T-1346 de 2001, la Corte analizó el caso de una familia desplazada que había invadido un predio del municipio de Villavicencio y contra la que se había emitido una orden de desalojo. El Municipio demandado alegaba que había ofrecido soluciones de vivienda a largo plazo a la familia, a cambio de desalojar el predio, pero que ésta se había negado. La Corporación consideró que este ofrecimiento no significaba una solución efectiva e inmediata para la situación de desprotección en la que se encontraban los demandantes. Por esta razón, y dado que el Municipio tampoco había ofrecido albergue provisional a la familia, concedió la tutela y le ordenó a este último constituir el Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada, y una vez constituido, al comité, establecer un programa de reubicación y estabilización socioeconómica de las familias desplazadas que ocupaban el predio en cuestión.

En este orden de ideas, este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que existen obligaciones específicas respecto a las personas desplazadas por la violencia debido a sus particulares circunstancias y que es deber de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas.

Una vez reiterado lo anterior, la Sala procede a sustentar la fórmula de reparación de los derechos fundamentales de la demandante, adecuada, efectiva y coherente con su situación.

La solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato como medios idóneos y eficaces para exigir el acatamiento de las sentencias de tutela y la consecuente improcedencia del amparo para estos fines.

15.- Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada¹⁸ que el cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento constitutivo del derecho al acceso a la administración de justicia, el cual no se agota en la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, sino que su materialización implica que el mismo sea resuelto y que, si hay lugar a ello, se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico¹⁹.

De tal suerte que el derecho de acceso a la administración de justicia no sólo es entendido en términos de presupuesto para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, sino que abarca, a su vez, tres grandes etapas: (i) el acceso efectivo de la persona al sistema judicial; (ii) el decurso de un proceso rodeado de todas las garantías judiciales y decidido en un plazo razonable; y (iii) la ejecución material del fallo. En ese orden de ideas, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se vulnera cuando una autoridad pública o un particular se sustrae al cumplimiento de una decisión judicial.

Así, en relación con la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del incumplimiento de un fallo judicial, la Corte ha tenido presente la obligación contenida en el mismo, diferenciando entre las obligaciones de dar y hacer. En tal sentido, en la sentencia T- 599 de 2004 se sostuvo:

“Ahora bien, en lo que hace a la obligación contenida en el fallo incumplido, la jurisprudencia ha distinguido entre una obligación de hacer y una dar, para concluir que el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo”.

Más recientemente, en sentencia T- 131 de 2005 la Corte estimó que “no obstante su carácter residual y subsidiario, la acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo

judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía”.

17.- Ahora bien, tratándose de sentencia de tutela²⁰, la Corte también ha señalado²¹ que las órdenes de estas decisiones dirigidas a la protección de los derechos tienen que cumplirse sin excepción y que el incumplimiento de las mismas conlleva una violación sistemática de la Constitución en tanto frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca la realización efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo, arts. 1° y 2°), el respeto de la justicia como valor, y de los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, pilares fundamentales del modelo de Estado Social de Derecho.

De donde se desprende que el incumplimiento de un fallo de tutela no sólo constituye una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, sino que también configura una perpetuación de la vulneración de los derechos fundamentales cuya reparación se pretende precisamente mediante las órdenes impartidas en sede judicial, y de principios y valores asociados con el modelo de Estado definido en la Constitución Política de 1991.

18.- Al tener en cuenta lo anterior se podría pensar que, como el desconocimiento de una sentencia de tutela origina violación de derechos fundamentales, la acción de tutela sería procedente para exigir el cumplimiento de la misma, tal como sucede con otras decisiones judiciales. Sin embargo, en estos casos el Legislador ha diseñado dos procedimientos judiciales específicos, idóneos y efectivos para hacer cesar la vulneración de los derechos fundamentales y exigir el efectivo acatamiento de las órdenes proferidas por el juez de tutela: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato.

19.- La jurisprudencia constitucional ha resaltado las diferencias entre estas dos figuras y su independencia recíproca²².

De un lado, el trámite de cumplimiento tiene su fundamento en la obligación constitucional del juez de amparo de hacer cumplir las sentencias de tutela y en el artículo 27 del decreto

2591 de 1991, de conformidad con el cual “proferido el fallo que concede la tutela (...) el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. Es por ello que este trámite se ha caracterizado como obligatorio y, en ese sentido, debe ser iniciado de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.

El objetivo del trámite de cumplimiento es (i) analizar objetivamente si la orden de amparo se ha cumplido -lo cual no implica determinación de la responsabilidad subjetiva del obligado- y, en caso de que no sea así, (ii) adoptar “todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento” (artículo 27 del decreto 2591 de 1991). En este sentido, “el trámite que debe adelantarse para obtener el cumplimiento de un fallo de tutela consiste en poner en conocimiento de la situación al juez (...) para que éste, de conformidad con los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, adelante todas las gestiones necesarias para el efecto y, por sobre todo, ponga fin a la vulneración o amenaza del derecho fundamental del peticionario tutelado”²³.

En la sentencia T-632 de 2006, esta Corte indicó que “entre dichas medidas se encuentran, por ejemplo, la facultad de decretar y practicar pruebas y de ajustar las órdenes dictadas para lograr la efectiva protección del derecho tutelado. Ciertamente, dado que el juez (...) mantiene las facultades y obligaciones constitucionales que le son otorgadas en la etapa del juzgamiento, está facultado -incluso obligado- para ejercer su actividad probatoria a fin de establecer si se ha dado cumplimiento a la orden impartida y para asegurar la efectiva protección a los derechos fundamentales de los peticionarios²⁴. Además, como se indicó en la sentencia T-086 de 2006²⁵, tiene la facultad de ajustar y complementar las órdenes emitidas, a fin de garantizar el goce efectivo del derecho involucrado²⁶.

20.- De otro lado, el incidente de desacato es un mecanismo de creación legal, que procede a petición de la parte interesada, a fin de que el juez constitucional, mediante un incidente, en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas mediante sentencias de tutela²⁷. El fundamento legal del desacato está consagrado en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de los cuales se establece:

“Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base

en el presente Decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. “.

“Artículo 27. (...) El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia (...)”

A partir de las normas transcritas, la jurisprudencia constitucional ha entendido que el desacato es un instrumento del que dispone el juez constitucional para lograr la protección de derechos fundamentales cuya violación ha sido evidenciada a partir de una sentencia de tutela²⁸. Su principal propósito se centra entonces en conseguir que el obligado obedezca la orden allí impuesta y no en la imposición de una sanción en sí misma²⁹.

Nótese que la imposición o no de una sanción en el curso del incidente de desacato puede llevar a que el accionado se persuada del cumplimiento de la orden de tutela³⁰. En tal sentido, en caso de que se empiece a tramitar un incidente de desacato y el accionado, reconociendo que se ha desatendido lo ordenado por el juez de tutela, y quiere evitar la imposición de una sanción, deberá acatar la sentencia. De igual forma, en el supuesto en que se haya adelantado todo el procedimiento y decidido sancionar al responsable, éste podrá evitar que se imponga la multa o el arresto cumpliendo el fallo que lo obliga a proteger los derechos fundamentales del actor.

21.- Las anteriores diferencias tienen varias consecuencias que ya han sido señaladas por la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, “puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”³¹ pues, como se vio, está previsto otro trámite en el cual el juez de tutela está facultado para adoptar “todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento” de su fallo (artículo 27 del decreto 2591 de 1991).

En segundo lugar, estas diferencias evidencian que “todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato”³² ya que puede ocurrir que el juez de tutela constate, de forma objetiva, la falta de acatamiento de la sentencia de tutela pero ello no se deba a la negligencia del obligado -responsabilidad subjetiva-. En este caso, no habría lugar a la imposición de las sanciones previstas para el desacato sino a la adopción de “todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento” del fallo de tutela mediante un trámite de cumplimiento.

En tercer lugar, la existencia o la iniciación del incidente de desacato no excusa al juez de tutela de su obligación primordial del juez constitucional cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección de derechos fundamentales mediante el trámite de cumplimiento³³.

En cuarto lugar también se ha aclarado que “el trámite del cumplimiento del fallo no es un prerrequisito para el desacato”³⁴ y por ello “en forma paralela al cumplimiento de la decisión, es posible iniciar el trámite de desacato”³⁵.

22.- Según la reiterada jurisprudencia de esta Corporación³⁶, la existencia de los dos mecanismos judiciales explicados determina la improcedencia de la acción de tutela para lograr el cumplimiento de los fallos de tutela, al ser estas vías idóneas y eficaces para tal fin en vista de la amplitud de los poderes que se otorgan al juez de tutela. Como se vio, éste mantiene la competencia para obtener el acatamiento de las sentencia de tutela hasta que el derecho fundamental sea restablecido o la amenaza desaparezca y para ello puede adoptar “todas las medidas necesarias”, incluso las sanciones previstas ante el desacato.

Caso concreto

23.- Tal como se ha relatado en los acápites precedentes, la señora Eulalia Fonseca Velandia es desplazada y ha solicitado mediante la tutela objeto de revisión que se le brinde una solución digna, efectiva y definitiva a su problema de vivienda, derivado de su condición de desplazamiento. A su turno se explicó igualmente que existe un fallo de tutela anterior, al que es revisado mediante la presente providencia en el que el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009 ordenó medidas integrales para conjurar la

situación de la accionada. Para mayor claridad se transcribirán las órdenes referidas:

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos constitucionales fundamentales de la reclamante EULALIA FONSECA VELANDIA y su núcleo familiar, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, salud, vivienda e IGUALDAD, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial de Arauca que en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a prestarle el efectivo acompañamiento y asesoramiento necesario para que EULALIA FONSECA VELANDIA pueda acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención, protección y estabilización socioeconómica en materia de desplazamiento so pena de continuar otorgando la ayuda humanitaria de emergencia mientras esa situación persista.

TERCERO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo de Arauca que verifique el efectivo acompañamiento de ACCIÓN SOCIAL a EULALIA FONSECA VELANDIA y a su familia, especialmente frente a los programas de consolidación en materia de desplazamiento con el propósito de que superen gradualmente la situación de vulnerabilidad que los afecta.

CUARTO: TUTELAR el derecho de petición pues no se tiene noticia que ACCIÓN SOCIAL haya dado una respuesta efectiva y de fondo de la petición que dice la reclamante hizo. En consecuencia ordenar a ACCIÓN SOCIAL para que en el término de 48 horas entre a verificar la situación de EULALIA FONSECA VELANDIA y proceda la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Unidad Territorial de Arauca- otorgar las prorrogas de la ayuda humanitaria, consistentes en subsidio de alimentación, aseo personal, abastecimientos, atención médica y psicológica en el caso de requerirla y alojamiento transitorio en condiciones dignas (mejorara la ya existente), que sean necesarios para garantizar las condiciones materiales mínimas de subsistencia de EULALIA FONSECA VELANDIA y su grupo familiar, mientras no sea inscrita efectivamente en un programa de capacitación tendiente a la generación de ingresos para lograr la estabilización socioeconómica.

QUINTO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo establecido en el artículo 30

del Dcto. 2591 de 1991 y en caso de no ser impugnada, remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.”

24.- Por lo anterior, para Sala es claro que si las órdenes anteriores se hubieran cumplido a cabalidad, la actora no estaría en la situación que motivó la interposición de la segunda tutela, aquella que es objeto de revisión en el presente caso. Incluso, debía estar inscrita o estar tramitando, o estar en curso de uno de los programas de vivienda para población desplazada. Para esta Sala, lo anterior significa que las eventuales órdenes que se podrían emitir por parte de esta Sala de Revisión, ya fueron dadas a favor de la misma demandante en un fallo de tutela anterior.

De ahí que la consideración adecuada sobre la que debe reflexionar esta Sala, es aquella relativa a la efectividad de la protección ordenada a señora Eulalia Fonseca Velandia. Pues, resulta incoherente con el sistema de protección constitucional, legal y judicial implementado y aplicado por la Corte Constitucional a la población desplazada, que las consecuencias del incumplimiento de las órdenes judiciales que pretenden garantizar los derechos de los ciudadanos desplazados, den lugar a la interposición de nuevas acciones judiciales de amparo. Si esto se permitiera, la conclusión no podría ser otra que la ineficacia de las órdenes de los jueces de la República.

25.- Entonces, como se dijo en el acápite preliminar de las consideraciones de esta providencia, la Sala debe tomar una medida para lograr el cumplimiento de las mencionadas órdenes emitidas por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009. Esto, bajo la consideración adicional de que, tal como se demostró, la situación concreta descrita por la actora como el desmonte, en condiciones de ilegalidad, del cambuche, así como de la ausencia de solución a su problema de vivienda, resultan superadas con medidas las que ya se han ordenado por parte de un Juez de la República.

Además de que, se insiste, solicitudes como las elevadas por la señora Fonseca Velandia, son atendidas por la Corte Constitucional, en el sentido de ordenar a las distintas entidades territoriales y a Acción Social brindar la atención integral a las personas desplazadas; así como también se ordena a Acción Social y a las autoridades territoriales respectivas entregar las ayudas inmediatas de emergencia a la población desplazada y tomar las medidas temporales a que haya lugar. Concretamente, en casos en los que la solicitud de los

ciudadanos desplazados hace especial énfasis en la solución del problema de vivienda característico de quienes están en situación de desplazamiento forzado, se ordena a las mismas entidades brindar asesoría y acompañamiento para que estas personas puedan acceder a los distintos programas de vivienda; y entre tanto se les ordena entregar recursos para que puedan subsidiar arriendos, así como también se ordena ofrecer albergues temporales.

Justamente, las órdenes impartidas en la mencionada tutela anterior a la que es revisada, tienen en contenido que se acaba de describir.

26.- En este orden, la Sala Octava de Revisión considera que la solución adecuada y efectiva para la superación de las vulneraciones sufridas por la demandante, consiste en la interposición de un incidente de desacato contra la Alcaldía del Municipio de Arauca y contra Acción Social, que fueron las entidades a las que dirigieron las órdenes del Juez Segundo Promiscuo de Familia de Arauca en el citado fallo del 9 de diciembre de 2009. Para mayor efectividad en la garantía de los derechos de la actora, la Sala ordenará que el mencionado incidente de desacato se haga dentro de las siguientes 48 horas a la notificación de la presente providencia, por intermedio de la Defensoría del Pueblo Delegada, con competencia en el Municipio de Arauca, en cumplimiento de sus deberes legales, en especial los de los artículos 46 y 47 del Decreto 2591 de 1991.

El cumplimiento efectivo y cabal de las órdenes transcritas más arriba, esto es las emitidas por el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Arauca el 9 de diciembre de 2009, significa que la actora debe tener un lugar donde vivir y un prospecto respecto de su situación en cuanto a la vivienda, así como también implica la conjuración de las demás vicisitudes relativas a sus derechos, y derivadas de su situación de desplazamiento.

De igual manera, lo anterior implica en términos prácticos que se deben negar las solicitudes elevadas en la presente acción de tutela, pues como se vio la Corte demostró que la vía jurídica procedente es el incidente de desacato.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo dictado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Arauca, el 13 de enero de 2011, en segunda instancia, en el asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo Delegada, con competencia en el Municipio de Arauca, en cumplimiento de sus deberes legales y constitucionales, en especial los contenidos en los artículos 46 y 47 del Decreto 2591 de 1991, interponer un incidente de desacato respecto de las órdenes dictadas por el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Arauca en el fallo del 9 de diciembre de 2009, referido a la acción de tutela interpuesta por la señora Eulalia Fonseca Velandia contra la Alcaldía del Municipio de Arauca y contra Acción Social, a más tardar dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Artículo 1º.

2 Artículo 4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

3 Artículo 3º.

4 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, Oficina para Colombia. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004. Bogotá D.C., 2004. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2983.pdf> ; y Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002 http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=950

5 Sentencia T-215 de 2001.

6 En efecto, en la sentencia T-025 de 2004 se efectuó una enunciación de los derechos en cabeza de la población desplazada que usualmente resultan vulnerados, enumeración que incluyó derechos como la vida, la dignidad humana, la unidad familiar, la subsistencia mínima, la salud, entre otros. Hecha esta verificación, se dijo: “en conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

7 Corte Constitucional, Sentencias T- 958 de 2001 y T-791 de 2004.

8 Corte Constitucional, Sentencias T-251 de 1995, T-258 de 1997, T-203 y 383 de 1999.

9 Un caso emblemático al respecto es el relacionado con la concesión y el desembolso de subsidios de vivienda cuando los adquirentes de vivienda han cumplido con todos los requisitos establecidos por la ley para el efecto.

10 Corte Constitucional, Sentencia T-309 de 1995.

11 Sin duda alguna, una importante precisión en este sentido fue la establecida en sentencia T-016 de 2007 en relación con el derecho a la salud. Este fallo permitió desligar dos categorías conceptuales que hasta entonces habían sido asimiladas en la jurisprudencia constitucional: de un lado, el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales y de otro, las vías que éstos requieren para su efectivo cumplimiento. Las consideraciones sobre las que descansó en esa oportunidad la calificación de fundamental del derecho a la salud y que en sendos fallos han sido extendidas al derecho al trabajo y la seguridad social, merecen a juicio de esta Sala, ser reiteradas a propósito del derecho a la vivienda digna, como pasa a exponerse.

12 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

13 “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.”

14 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (párrafo 2 del artículo 14), Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 3 del artículo 27), Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículo 10), Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos

Humanos (párrafo 8 de la sección III), Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 1 del artículo 8) y Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores .

15 La relación que se señala ha sido un lugar común en la jurisprudencia constitucional y en los pronunciamientos internacionales relacionados con la vivienda digna. Al respecto advirtió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General No. 4:

“[E]l 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””

16 Ibidem

17 Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

19 Al respecto, el juez constitucional en sentencia T-553 de 1995, otorgó el amparo y se ordenó el cumplimiento de una decisión judicial, en los siguientes términos: “La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229

Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto. En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.” De igual manera, esta Corporación en sentencia T-1686 de 2000 consideró que el incumplimiento de las providencias judiciales atentaba contra el principio democrático y, además de vulnerar el derecho al acceso a la administración de justicia: “La exactitud y oportunidad en el cumplimiento de los fallos judiciales resulta esencial para garantizar no solamente el cometido de la persona -que se constituye en su derecho fundamental- de acceder materialmente a la administración de justicia sino para sostener el principio democrático y los valores del Estado de Derecho. A no dudarlo, un signo inequívoco de decadencia institucional y de debilitamiento de la democracia es la pérdida del respeto y acatamiento a las determinaciones de los jueces, encargados de definir el Derecho y de suministrar a la sociedad, con arreglo a la Constitución y a las leyes, las fórmulas pacíficas de solución de los conflictos que surgen en su seno. La actitud de desacato a las providencias de los jueces, por lo que significa como forma de desestabilización del sistema jurídico, debe ser sancionada con severidad. Frente a ella, por supuesto, cabe la tutela para proteger los derechos fundamentales que, como consecuencia, puedan resultar afectados (...) El cumplimiento de las sentencias judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho, garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad.”

20 El proteger los fallos de tutela tiene su respaldo en el literal c) del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que obliga a los Estados Partes a “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (de amparo o tutela)”.

21 Sentencias T-469 de 2005 y T-897 de 2008.

22 Al respecto ver T-053 de 2005, A-108 de 2005, T-939 de 2005, T-1113 de 2005, A-184 de 2006, T-632 de 2006, T-897 de 2008, A-285 de 2008, A-370 de 2008, T-171 de 2009, T-652 de 2010 y A-122 de 2006, entre otros.

23 Sentencia T-632 de 2006.

24 [Ver al respecto el auto A-166A de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Mediante esta providencia, la Corporación ofició al juzgado que conoció en primera instancia del asunto que terminó con la sentencia T-677 de 2004, y a la entidad demandada, para que informaran sobre las actividades desplegadas para dar cumplimiento al fallo referido].

25 [En esta sentencia la Corte se ocupó de la revisión de la acción de tutela promovida por una ciudadana contra la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cartagena, por haber incurrido presuntamente en una vía de hecho al revocar, en sede de consulta, la declaración de desacato proferida por el juez que en primera instancia había conocido de una tutela previa presentada por ella misma, contra la Alcaldía de Cartagena, CASDIQUE y Lime S.A. El tribunal accionado había revocado el auto que dio fin al incidente de desacato porque, a su juicio, los demandados no habían podido dar cumplimiento a la sentencia de tutela por razones ajenas a su voluntad. Además, fijó un nuevo plazo para que estas entidades cumplieran lo ordenado. En el caso concreto, la Corte encontró que el derecho de la accionante al debido proceso había sido vulnerado por el despacho accionado, al modificar la orden dictada en el fallo de tutela y reducir su margen de protección, sin que se introdujera una medida compensatoria de forma paralela. Por esta razón, concedió el amparo parcialmente y ordenó la fijación de dicha medida].

26 [Tales modificaciones, según la sentencia referida, pueden ser realizadas por la diferencia que existe entre la decisión de tutelar un derecho y la orden que se imparte para el efecto. Sobre los eventos en que es posible introducir estas modificaciones, consultar el texto de la sentencia aludida. Por otra parte, en la sentencia SU-1198 de 2003, la Corte enunció otras medidas que, en casos particulares, el juez que verifica el cumplimiento puede adoptar].

27 Sentencia T-171 de 2009.

28 Sentencia T-897 de 2008.

29 Ver sentencias T-171 de 2009, T-652 de 2010, T-421 de 2003 y T-368 de 2005.

30 Ver sentencia T-171 de 2009, T-652 de 2010 y T-421 de 2003

31 Autos 108 de 2005, 184 de 2006, 285 de 2008 y 122 de 2006. En el mismo sentido las sentencias T-897 de 2008.

32 Sentencia T-171 de 2009. En el mismo sentido la sentencia T-1113 de 2005.

33 Sentencias T-939 de 2005, T-1113 de 2005, T-632 de 2006 y Autos 285 de 2008 y 122 de 2006.

34 Auto 108 de 2005, 184 de 2006, 285 de 2008 y 122 de 2006.

35 Sentencia T-939 de 2005. En el mismo sentido la sentencia T-897 de 2008, y los Autos 285 de 2008 y 122 de 2006

36 Sentencias T-608 de 2000, T-226 de 2003, T-632 de 2006, T-217 de 2007, T-210 de 2008, T-956 de 2010.

37 Sentencia T-632 de 2006.