

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

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que la acción de tutela es procedente como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior, al argumentar que otros medios de defensa judicial pueden resultar insuficientes para brindar una protección eficaz ante las circunstancias de urgencia que enfrenta esta población.

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Procedencia de la acción de tutela

La tutela es procedente para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución de bienes ocupados irregularmente. Lo anterior, por cuanto goza de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un “efecto retórico” y en ese sentido, las autoridades públicas deben otorgar un trato preferente y urgente, dado que el desplazamiento forzado conlleva múltiples violaciones a los derechos fundamentales.

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

El derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de asegurar progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural. Máxime, cuando se trata de población desplazada, pues su aplicación tiene un carácter inmediato, cualquier actuación u omisión por parte de los entes estatales que no conduzca efectivamente a una materialización positiva de estos atributos, generan derechos subjetivos susceptibles de protección constitucional.

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Garantías constitucionales

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre las medidas adecuadas que deben tomar las autoridades públicas al momento de realizar procedimientos policivos de desalojo y las garantías que le asisten a la población desplazada que ocupe un bien, ya sea de uso público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tenga otra alternativa de habitación, con el fin de evitar nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a municipio, a departamento y a la UARIV garantizar un albergue provisional a familias en condición de desplazamiento que habitan en un bien de uso público

Referencia: Expediente T-6.174.477

Acción de tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo – Regional Casanare como agente oficioso de los miembros de la comunidad en ocupación de hecho del asentamiento humano “La Victoria – La Resistencia” en los barrios Villa Nelly y Bella Vista del municipio de Yopal, Casanare, contra la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento del Casanare, el Municipio de Yopal, Casanare, la Policía Nacional, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Alberto Rojas Ríos y por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger, 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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Casanare, el once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y, en

segunda instancia, por la Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), en el proceso de tutela de la referencia.

La acción de tutela fue seleccionada para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional, mediante Auto proferido el dieciséis (16) de junio de dos mil diecisiete (2017).

I. ANTECEDENTES

Diana Patricia Puentes Suárez, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Casanare y actuando como agente oficioso presentó acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los miembros de la comunidad en ocupación de hecho del asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare.

1. La agente oficiosa funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos

1.1. Manifiesta que treinta y cuatro (34) familias, desplazadas por la violencia y en pobreza extrema (integradas por adultos, menores de edad, personas de la tercera edad y mujeres y hombres cabeza de hogar)¹, se asentaron a partir del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), en un bien de uso público destinado para un parque urbano ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista del municipio de Yopal (Casanare), asentamiento denominado: “La Victoria – La Resistencia”².

1.2. La Defensora del Pueblo – Regional Casanare indica que, a la fecha de interposición de la acción de tutela de la referencia³, la Administración municipal de Yopal ha realizado 244 intentos de desalojo en compañía de la Policía Nacional, en los cuales los uniformados han hecho uso excesivo de la fuerza, pues han utilizado balas de goma en contra de la comunidad y retenido de manera irregular a algunos habitantes del referido asentamiento humano.

1.3. Considera la accionante que debido a las actuaciones desplegadas por el municipio de Yopal en conjunto con la Policía Nacional y ante la falta de actividad de entidades como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral

a las Víctimas -UARIV, se han vulnerado los derechos fundamentales de sus agenciados, al no proveer las medidas de protección necesarias para garantizar la inclusión de la comunidad en programas y proyectos de acceso al suelo urbano y viviendas de interés social, previa identificación de la población y el análisis de sus condiciones socioeconómicas, teniendo en cuenta que se trata de un grupo de personas en situación de desplazamiento forzado y sujetos de especial protección constitucional.

1.4. En consecuencia, la agente oficiosa de la comunidad de desplazados asentada en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare, solicita que se impartan órdenes a las autoridades locales, regionales y nacionales, las cuales se resumen así: (i) suspender o aplazar cualquier decisión administrativa o judicial encaminada a desalojar el asentamiento hasta que se garanticen los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la vida del grupo agenciado; (ii) se realice un censo poblacional en el asentamiento “La Victoria - La Resistencia” que determine de manera específica la condición socioeconómica y de vulnerabilidad de cada hogar afectado; (iii) se certifique la reubicación temporal en condiciones de dignidad para la población ocupante de hecho hasta que accedan a una solución de vivienda adecuada de carácter definitivo; y, (iv) se verifique la implementación de medidas de habitación de suelo urbano para vivienda de interés social y la estructuración de proyectos de vivienda con focalización de subsidios dirigidos a la población desplazada que actualmente se encuentra en el asentamiento irregular agenciado.

2. Contestación de la demanda

2.1. Departamento de Casanare

El Jefe de la Oficina de Defensa Judicial de la Gobernación de Casanare, mediante escrito del seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016)⁵, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Explicó que en el departamento de Casanare actualmente existen 62.377 víctimas registradas según información consignada en el Registro Único de Víctimas al primero (1) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), población que ha sido tomada en cuenta en los procesos de asignación de subsidios en las diferentes modalidades, vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio. No obstante, señaló que los recursos son limitados e insuficientes para suplir las necesidades de vivienda de todas las

familias inscritas en el RUV.

Expuso que ninguno de los accionantes aparece registrado en la base de datos del SISBEN del Departamento Nacional de Planeación, requisito indispensable para acceder a cualquier programa social del nivel nacional, como medida específica que determina las características de las necesidades básicas insatisfechas de las familias, lo que denota el desinterés de los actores para acceder a los programas sociales brindados por el Gobierno Nacional.

Señaló que en el presente asunto, el departamento no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, pues las acciones de desalojo fueron dispuestas por el municipio de Yopal, quien tiene la titularidad del predio invadido, además, así los tutelantes estén incluidos en el RUV no les da el derecho a acceder a un subsidio de vivienda, pues deben cumplir con otros parámetros legales, que en el caso de los demandantes no se cumplieron, por ende, la falta de asignación de recursos a su favor no constituye una vulneración a sus garantías constitucionales.

Agregó que la acción de tutela debe ser declarada improcedente al no ser un mecanismo judicial para validar acciones irregulares con el propósito de obtener subsidios de vivienda sin el cumplimiento de los requisitos legales ni evidenciarse la existencia de un perjuicio irremediable.

2.2. Municipio de Yopal, Casanare

La apoderada judicial del municipio de Yopal, Casanare, mediante escrito del cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016)⁶, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Indicó que no es cierto que se trate de un asentamiento humano permanente, sino de personas indeterminadas que han pretendido en varias oportunidades ocupar un predio de uso público que fue cedido al ente territorial mediante Escritura Pública número 470 del veinticinco (25) de febrero de dos mil quince (2015), como un área de protección del caño seco, por lo que, en cumplimiento de la Ordenanza 015 de 2006⁷, la Administración ha realizado algunas acciones tendientes a proteger el terreno natural sin llegar a desconocer

los derechos fundamentales de los ocupantes irregulares.

Afirmó que la acción de tutela no es un instrumento para justificar las vías de hecho, y tampoco es un mecanismo para otorgar subsidios de vivienda a personas que no han cumplido con los procedimientos administrativos definidos por el legislador para ello, pues de ser así implicaría desconocer el derecho a la igualdad de otras personas que se postularon a la convocatoria de los programas de vivienda promovidos por el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal y demás entidades públicas, cumpliendo los requisitos legales.

Finalmente, señaló que las actuaciones adelantadas por el municipio de Yopal están ajustadas al ordenamiento jurídico y de ninguna manera vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, por lo que solicitó que se niegue el amparo de tutela.

2.3. Unidad para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas – UARIV

La Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas, mediante escrito del seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016)⁸, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Informó que luego de verificar el estado actual de cada uno de los accionantes, se pudo determinar que se trata de un total de treinta y cuatro (34) familias conformadas por 138 personas, entre las cuales se encuentran adultos, niños, niñas y adolescentes, quienes, en algunos casos, pertenecen al mismo núcleo familiar registrado.

Explicó que algunas personas no figuran inscritas en el RUV, por lo que en el evento en que hayan rendido declaración deben allegar copia simple del soporte que permita a esa entidad ubicar el registro correspondiente o en su defecto comunicarse con los centros de atención.

Agregó que en el caso en que no se haya rendido la declaración deben acercarse personalmente ante cualquiera de las entidades del Ministerio Público para rendir informe sobre el hecho victimizante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.5.9 del Decreto 1084 de 2015, indicando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron la imposibilidad de rendir la declaración, para que la

misma pueda ser valorada.

Afirmó que existe un grupo de personas que se encuentran incluidos en el RUV, que han recibido algunas ayudas humanitarias por parte de la entidad, de acuerdo con sus necesidades, por lo que no se puede concluir que se encuentran desprotegidos.

En relación con los intentos de desalojo ejecutados en el asentamiento agenciado, explicó que la Unidad de Víctimas no tiene competencia en las acciones adoptadas por el municipio de Yopal y la Policía Nacional.

Finalmente, adujo que no puede darle solución de vivienda a los accionantes, pues éste es un asunto que le corresponde dirimir al Ministerio de Vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda y demás entidades vinculadas, por lo que los actores deben acudir directamente a dichas instituciones para recibir la información pertinente.

2.4. Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA

La apoderada judicial de FONVIVIENDA, mediante escrito del cinco (5) de octubre de dos mil dieciséis (2016), solicitó que se niegue el amparo de la acción de tutela de la referencia con fundamento en las siguientes razones:

Señaló que la mayoría de los accionantes no han postulado sus hogares a las convocatorias de los programas de vivienda ofertados para personas en situación de desplazamiento entre los años 2004 y 2007 ni para la convocatoria de 100 mil viviendas desarrollada por esa entidad.

Aclaró que las postulaciones se deben realizar a través de las Cajas de Compensación Familiar, allegando los documentos exigidos por la norma reguladora.

Agregó que, desde el año 2002, el Gobierno Nacional viene ejecutando el programa de vivienda gratuita, en el cual se atiende a la población desplazada mediante la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie - SFVE, pero la elección de los hogares beneficiarios no corresponde a FONVIVIENDA, sino al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social - DPS, según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinan en las normas reglamentarias.

Al referirse al caso concreto, indicó que en el evento en que los accionantes pretendan acceder a un subsidio de vivienda gratuita, deben postularse a una convocatoria abierta a través de las Cajas de Compensación Familiar, participar en un sorteo y adicionalmente ser seleccionados por el DPS como potenciales beneficiarios.

Afirmó que, los peticionarios que ostenten el estado de no postulados, pero tengan la calidad de potenciales beneficiarios por parte del DPS, pueden participar en las futuras convocatorias que realice FONVIVIENDA para acceder a un subsidio de vivienda.

Finalmente, a manera informativa, expresó que FONVIVIENDA, mediante Resolución No. 174 de 2007, abrió convocatoria para el otorgamiento de subsidios para la población desplazada, en la que se postularon 220.831 hogares, de los cuales, 64.994 acreditaron los requisitos para acceder al beneficio y están en espera de la asignación de turnos.

2.5. Policía Nacional

El Comandante de Departamento de la Policía Nacional de Casanare, mediante escrito del seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016), se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Manifestó que la actividad policiva es la facultad otorgada a los funcionarios competentes para aplicar medidas correctivas que pueden limitar los derechos y las libertades de las personas con el propósito de preservar el orden público, observando el principio de legalidad y, en general, garantizando el debido proceso del agresor.

Que en atención a los diferentes requerimientos del Secretario de Gobierno del municipio de Yopal, se realizaron actividades de apoyo y acompañamiento para el desalojo del asentamiento “La Victoria – La Resistencia” en los barrios Villa Nelly y Bella Vista con la presencia del personal del ESMAD, funcionarios de derechos humanos de la Policía Nacional, autoridades como la Personaría Municipal, la Comisaría de Familia, Defensoría del Pueblo Regional Casanare y la Secretaría de Gobierno de Yopal, quienes actuaron como garantes de los derechos de los accionantes al momento de realizar el procedimiento policivo.

Indicó que la comunidad accionante fue quien inició la agresión de manera desproporcionada hacia los funcionarios estatales y los integrantes de la Policía Nacional que acompañaban la

diligencia, lanzando elementos contundentes como piedras, palos, machetes y todo lo que había a su alrededor, generando a los uniformados lesiones en su integridad física, como consta en las actas de desalojo que se levantaron en la diligencia.

Afirmó que la anterior situación obligó a los miembros de la Policía Nacional a hacer uso racional y proporcional de la fuerza para mantener el orden público y la convivencia ciudadana, utilizando municiones no letales permitidas para el manejo y control de multitudes como granadas de humo, aturdimiento y gas pimienta para contrarrestar las amenazas y agresiones que pusieron en riesgo la vida de quienes intervinieron en la actividad de desalojo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 29 del Código Nacional de Policía.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Primera Instancia

Mediante providencia del once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016), el Tribunal Administrativo de Casanare negó la acción de tutela promovida por la Defensoría del Pueblo – Regional Casanare como agente oficioso de los miembros de la comunidad en ocupación de hecho del asentamiento humano “La Victoria – La Resistencia” en los barrios Villa Nelly y Bella Vista del municipio de Yopal contra la Nación, el Departamento del Casanare, el Municipio de Yopal (Casanare), la Policía Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

Agregó que, independiente de los derechos que le puedan asistir a los accionantes, es indebida la ocupación del espacio público y por ello las autoridades municipales y de policía están en el deber de proteger el espacio que pertenece a una comunidad general a través de la acción de desalojo, que es el medio más expedito que establece el ordenamiento jurídico.

Indicó que en el caso concreto los accionantes han realizado una ocupación irregular intermitente de un predio que pertenece al municipio de Yopal, por lo que no pueden

pretender que, a través de la acción de tutela, se les reconozcan unos derechos cuando han utilizado instrumentos ilegales para manifestarlo, pues esta acción constitucional tiene una finalidad específica, que es la protección de derechos fundamentales y no justificar vías de hecho.

Señaló que de acuerdo con la información suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, únicamente 55 de los tutelantes ostentan la calidad de víctimas, 46 no figuran en el RUV y sobre un accionante no se brindó información.

Resaltó que las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas han recibido atención humanitaria por parte de la UARIV, los demás tienen el deber de declarar sobre los hechos victimizantes ante las autoridades competentes para que puedan ser incluidos en el registro y acceder a los beneficios sociales correspondientes.

En lo que se refiere a las soluciones de vivienda, el Tribunal Administrativo de Casanare explicó que los recursos del Estado no son suficientes para atender a todas las víctimas, motivo por el cual la ley ha establecido algunos procedimientos específicos como son la postulación, la verificación de requisitos y la priorización, entre otros, a los que tienen que someterse las personas para acceder a algún beneficio de los establecidos en la ley.

La autoridad judicial de primera instancia concluyó que en el presente asunto los accionantes no demostraron haber agotado todos los trámites previstos en la ley para la asignación de subsidios de vivienda, por tanto no había lugar a reconocer este beneficio económico a su favor, pues de lo contrario se desconocería el derecho a la igualdad de otras personas víctimas de la violencia que agotaron los procedimientos pertinentes y que por encontrarse bajo situaciones más críticas, tienen mayor derecho a acceder al subsidio de vivienda.

3.2. Impugnación

La Defensoría del Pueblo – Regional Casanare presentó escrito de impugnación el dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciséis (2016)⁹. Señaló que la información suministrada por las entidades accionadas permite advertir que los accionantes son personas de escasos recursos económicos, víctimas del desplazamiento forzado, madres y padres cabeza de hogar.

Adujo que, el derecho a la vivienda tiene un carácter fundamental y así lo ha reconocido la Constitución Política y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. En tal sentido, las autoridades administrativas que desarrollan procesos de desalojo deben brindar la garantía del debido proceso de acuerdo con la ley, y ejecutar medidas de protección para la reubicación temporal de la población indefensa que no tenga los medios para proveerse un alojamiento. Además, debe definir una política pública que le permita a la comunidad afectada el acceso a una vivienda de carácter definitivo a mediano y largo plazo.

Afirmó que, en el caso concreto, las entidades accionadas no han adoptado medidas de reubicación temporal para la población que no puede proveerse un alojamiento con sus propios recursos, previa identificación y caracterización objetiva de las condiciones socioeconómicas de los ocupantes, ni existe una oferta pública de vivienda, para que los accionantes puedan aplicar como potenciales beneficiarios del derecho a la vivienda.

Para la Defensoría del Pueblo, la omisión por parte de la autoridad territorial ha llevado a que sea imposible desalojar de manera efectiva a los accionantes, pues la población más necesitada vuelve a ocupar el área una vez se retira la Fuerza Pública. De esta manera, la falta de soluciones institucionales hace que cada nuevo intento de desalojo se realice con uso de la fuerza en una mayor proporción incurriendo en abuso de autoridad que, a su vez, genera resistencia en la comunidad ocupante y aumenta su indignación.

Indicó que no existe una política de vivienda adecuada con enfoque territorial para el municipio de Yopal que atienda la demanda habitacional de los sujetos de especial protección constitucional, pues, de acuerdo con los informes allegado al presente trámite de tutela, el departamento de Casanare tiene unos proyectos de vivienda que ya fueron adjudicados a los beneficiarios, por lo que en la actualidad no hay programas de vivienda en ese departamento a los que la población necesitada pueda aplicar.

Añadió que si bien el derecho a la vivienda adecuada no puede interpretarse como un derecho de cumplimiento inmediato para la totalidad de la población al tener un carácter progresivo, ello no implica que las autoridades no estén obligadas a realizar acciones afirmativas para su satisfacción a través de un proceso planificado.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo Regional Casanare solicita se acceda al amparo de

tutela y se ordene a las autoridades accionadas que definan una política de vivienda adecuada en la ciudad de Yopal con un plan de acción que permita evaluar y monitorear su implementación a favor de la población irregular en ese municipio, como medida para la reubicación y prevención de ocupantes de hecho.

3.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), resolvió confirmar el fallo impugnado. Consideró que si bien es cierto los accionantes son personas víctimas de violencia por hechos de desplazamiento forzado, también lo es que aquellos que han cumplido con el requisito de inscripción en el Registro Único de Víctimas han sido beneficiados con las medidas de atención humanitaria otorgadas por la Unidad para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas, algunos han accedido a subsidios de vivienda por parte del Fondo Nacional del Ahorro, otros cuentan con vivienda y otro grupo ha podido postularse a los distintos programas de vivienda promovidos por el municipio de Yopal y el departamento de Casanare. Adicionalmente, señaló que un conjunto de personas se encuentran vinculados al régimen contributivo de seguridad social como cotizantes y beneficiarios, por lo que se evidencia que cuentan con medidas de protección en salud y no se encuentran desprotegidos por el Estado.

Por otra parte, manifestó que, contrario a lo argumentado por la Defensoría del Pueblo – Regional Casanare en el escrito de impugnación, y según información suministrada por la Oficina Asesora de Vivienda Departamental de Casanare, el ente territorial accionado entre los años 2013 a 2015 ha realizado inversiones en el sector vivienda por más de \$11.832.196.967 millones de pesos, para la asignación de subsidios de vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS), destinados a la población desplazada y víctima del conflicto armado registrados en la Unidad de Víctimas, como una política de vivienda destinadas a atender a las comunidades más necesitadas de ese departamento.

Así las cosas, para el juez de segunda instancia, los accionantes que aún no han recibido un auxilio de vivienda deben verificar las convocatorias realizadas por el municipio de Yopal y el departamento de Casanare para presentar la postulación con el cumplimiento de los requisitos legales; para ello, deberán acudir a las diferentes Cajas de Compensación Familiar

de Yopal y Casanare o al Fondo Nacional de Vivienda para recibir la asesoría correspondiente.

Finalmente, resaltó que las vías de hecho no son un mecanismo legítimo para obtener el reconocimiento de un subsidio de vivienda, por ende, no es de recibo que los accionantes pretendan acudir a dichas acciones para acceder a un beneficio económico de forma prioritaria desconociendo el derecho que le puede asistir a otras personas que se encuentran en similares condiciones y que cumplieron con los requisitos legales para ello.

4. Pruebas aportadas por la accionante y valoradas por los jueces de instancias

Al escrito de tutela se aportaron como pruebas de la condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o desplazamiento forzado de los hogares conformados por los accionantes, los siguientes documentos relacionados a continuación:

Accionante/Jefe de Hogar

Cédula de ciudadanía

Pruebas aportadas

1

Dennis Jazmín Vargas

1.118.535.189

Certificado de SISBEN, cabeza de hogar, registro civil de 3 hijos.

2

María Guillermina López

47.440.966

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 2 hijas, registro civil de 1 hija, Registro Único de Víctimas.

3

Sandra Milena Escobar

39.309.845

Cabeza de hogar, registro civil de 3 nietos, Registro Único de Víctimas.

4

Ana Raquel Larios

1.128.325.234

5

Vilmar Monquirá

1.115.911.406

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 1 hija, Registro Único de Víctimas

6

Adelid Acevedo León

1.118.550.603

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 1 hija, SISBEN, carné perinatal

7

Henry Daza Martínez

42.146.659

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad 1 hija, registro civil de 1 hija

8

Martha Patricia Socha

1.057.583.101

Cabeza de hogar, registro civil 1 hija, SISBEN

9

Yulisa González Misal

1.118.569.370

Registro civil 1 hija, SISBEN

10

Vicente Montes Escobar

1.118.531.536

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de la esposa, registro civil de 1 hija, Registro Único de Víctimas

11

Diego Armando Rueda

1.053.608.590

Registro civil de 1 hija, tarjeta de identidad 2 hijos, cédula de 2 hijos, SISBEN

12

Reinaldo López

74.812.296

Registro civil 2 hijos, Registro Único de Víctimas con hijos

13

Rosa Isela Martínez

1.118.562.693

Cabeza de hogar, registro civil de 1 hija, SISBEN

14

Alexandra García

1.121.903.790

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 1 hijo, postulación subsidio de vivienda

15

Sandra Bohórquez

1.118.560.135

Cabeza de hogar, registro civil de 1 hija, SISBEN

16

Amelia Jiménez

47.429.823

Registro civil de 1 hijo

17

Ovidio Acevedo

9.433.312

Tarjeta de identidad de 2 hijos, registro de defunción de esposo, afiliación subsidio,

certificado de estudio de hijos, postulación subsidio de vivienda, certificado RED Unidos DPS

18

1.006.423.660

Registro civil de 1 hijo, Registro Único de Víctimas

19

Jully Janeth Ramos M.

1.118.534.661

Tarjeta de identidad de 1 hijo, SISBEN

20

Jaider Rafael Montes

77.105.705

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 1 hijo, registro civil de 1 hija, SISBEN

21

Brenda Alexandra Ramos

47.440.091

Postulación vivienda, SISBEN

22

Enrique López Cobos

1.118.530.670

Tarjeta de identidad 1 hija, registro civil de 1 hija, registro civil de 1 hijo, Registro Único de Víctimas

23

Briyileidy Maldonado Adán

1.118.537.265

Tarjeta de identificación de trámite a evaluación de Registro Único de Víctimas, postulación a vivienda

24

Tatiana Montes Escobar

Postulación vivienda, registro civil 1 hija, SISBEN

25

Adela Serrano

40.410.062

Registro civil de 1 hijo, postulación vivienda, Registro Único de Víctimas

26

Edgar Rojas García

1.049.602.706

Registro Único de Víctimas

27

María Yolanda Monroy

1.118.540.071

Registro Único de Víctimas, postulación vivienda, respuesta vivienda departamental

28

Jhon Jairo Sánchez

1.115.913.910

Postulación vivienda, SISBEN

29

Sorley Arenas Martínez

23.418.108

Registro Único de Víctimas

30

Mercy Pan

23.836.070

Registro Único de Víctimas

31

Miguel Sánchez

18.911.099

Registro civil de 1 hijo, tarjeta de identidad de 1 hija, SISBEN, postulación vivienda

32

María Inés Galán

47.437.516

Registro Único de Víctimas, postulación vivienda

33

Marly Barrera Macías

1.118.536.400

Cabeza de hogar, tarjeta de identidad de 1 hija, registro civil de 1 hija

34

Elkin Alberto Sibó

1.118.534.022

Cabeza de hogar, registro civil hija, SISBEN

Adicionalmente, se allegaron los siguientes documentos: (i) Oficio del Secretario de Gobierno de Yopal, Casanare, al comandante de la Estación de Policía de ese municipio del veintisiete (27) de agosto de dos mil dieciséis (2016); (ii) copia de la denuncia presentada por los accionantes ante la Fiscalía General de la Nación por abuso de autoridad, radicado NUNC 850016001172201602208; (iii) historia clínica e informe pericial de medicina forense de July Yaneth Ramos Malpica; (iv) copia de la denuncia presentada por los accionantes ante la Fiscalía General de la Nación por acto arbitrario e injusto, radicado NUNC 850016001172201601974; (v) copia del derecho de petición presentado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por los habitantes del asentamiento “La Victoria- La Resistencia”, de fecha tres (3) de agosto de dos mil dieciséis (2016) y respuesta; (vi) copia del derecho de petición elevado a la Alcaldía de Yopal, Casanare, solicitando garantías de vivienda adecuada ante el desalojo forzoso por los habitantes del asentamiento “La Victoria- La Resistencia”.

5.1. Mediante auto del veintisiete (27) de julio de dos mil diecisiete (2017)¹⁰, se decretó como prueba que el Municipio de Yopal, Casanare, informará a este Despacho: (i) el estado actual del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de la población que actualmente conforma el asentamiento “La Victoria - La Resistencia”; (ii) si se cuenta con un censo, un

estudio socioeconómico o una caracterización de las familias desplazadas que conforman el asentamiento “La Victoria – La Resistencia”; (iii) los programas o proyectos que han sido diseñados para resolver los problemas de vivienda que afectan a la población desplazada que conforma el asentamiento “La Victoria – La Resistencia”; y, (iv) en caso de que ya se haya hecho efectiva la diligencia de desalojo, indicar las medidas de protección previamente adoptadas para garantizar los derechos fundamentales de los accionantes.

5.1.1. El Secretario de Gobierno municipal de Yopal dio respuesta al auto de pruebas mediante escrito del nueve (9) de agosto del presente año, radicado en la Secretaría General de esta Corporación el once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017)¹¹. En él indicó que el Despacho de la Secretaría de Gobierno no es la dependencia competente para adelantar procesos de lanzamiento por ocupación de hecho.

Informó que al conocer sobre la ocupación ilegal del bien inmueble con matrícula No. 470-8468 referencia catastral No. 010114720001000, el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016), en el sector de los barrios Villa Nelly y Bellavista de Yopal, Casanare, solicitó a la Policía Nacional dar aplicación al artículo 18 de la Ordenanza 015 de 2016, el cual señala “corresponde a los cuerpos de policía, en ejercicio de la actividad de Policía...Prestar ayuda y colaboración a propietarios y poseedores que requieran de la protección de sus bienes dentro de las cuarenta y ocho (48) horas a la ocurrencia del hecho, incluso con el empleo de la fuerza para prevenir situaciones gravosas”, autoridad que procedió a dar protección y retiró del predio a las personas allí ubicadas. Sin embargo, aclaró que en 28 ocasiones se ha presentado la situación de ocupación y protección en ese predio por parte de los accionantes.

Sostuvo que la Secretaría de Gobierno no ha adelantado censo, estudio socioeconómico o caracterización de las familias desplazadas que conforman el asentamiento “La Victoria – La Resistencia”. Así mismo, aclaró que, en la actualidad, los ocupantes de hecho habitan el predio identificado en su respuesta.

Finalmente, informó que la competencia para adelantar programas o proyectos de vivienda en el municipio de Yopal le corresponde al Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de ese municipio.

5.1.2. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía municipal de Yopal, Casanare, dio respuesta

al auto de pruebas mediante escrito del diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017), radicado en la Secretaría General de esta Corporación el once (11) de agosto de la misma anualidad¹², en los siguientes términos:

Informó que la Administración municipal no ha adelantado ningún proceso tendiente a lanzar a los habitantes del asentamiento humano “La Victoria - La Resistencia”, ubicado en el parque urbano de los barrios Villa Nelly y Bella Vista, pues no se cuenta con caracterización alguna que permita determinar las condiciones socioeconómicas de los invasores del predio en mención.

Adujo que es un hecho cierto, público y notorio que el presupuesto del municipio se redujo en gran proporción por la supresión de regalías, lo que imposibilita adelantar acciones que garanticen la reubicación digna, estable y permanente de las familias que en la actualidad ocupan de manera irregular el predio de uso público.

Señaló que pese a que la Administración no cuenta con un censo actual de la población ocupante, se tiene conocimiento que dentro de esas familias se encuentran niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, víctimas de desplazamiento, afrodescendientes, recicladores de oficio y mujeres en estado de gravidez.

Manifestó que la Alcaldía municipal de Yopal no es ajena a la situación que embarga a las familias que ocupan dicho bien y como prueba de ello, en acción conjunta con las secretarías del municipio, se adelanta un plan de loteo, en aras de determinar cuales podrán ser destinados para otorgarlos en calidad de subsidio de vivienda, teniendo como prioridad a los invasores que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios.

Por todo lo anterior, solicitó a esta Corporación “permita que dichas familias sigan asentadas allí, mientras a su vez desde su despacho judicial se conmina a quien en el orden nacional, tenga la facultad de otorgar viviendas a los núcleos familiares de dicho asentamiento, teniendo en cuenta que la construcción de una vivienda digna con servicios debe ser planificada y con un recurso económico establecido dentro del presupuesto anual y la construcción de las mismas dura aproximadamente dos años, poniendo de presente que el municipio de Yopal se compromete a facilitar el personal y demás recursos que a nuestro alcance estén y sean requeridos para que de manera conjunta podamos dar solución pronta y definitiva a esta adversidad”¹³.

5.1.3. El Comandante del Departamento de Policía de Casanare dio respuesta al auto de pruebas mediante escrito del veintitrés (23) de agosto del presente año radicado en la Secretaría General de esta Corporación el once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017)¹⁴. En él se pronunció sobre los hechos y pretensiones de la acción de amparo y solicitó se desvincule a la Policía Nacional – Departamento de Policía de Casanare del trámite de tutela, toda vez que “no ha existido por parte de este Comando vulneración de derechos por nuestra acción u omisión de los derechos postulados por Defensora del Pueblo Regional Casanare...”. Lo anterior, al exponer lo siguiente:

Informó que las actuaciones ejecutadas en el asentamiento “La Victoria – La Resistencia”, obedecieron a los diferentes requerimientos efectuados al Comandante de la Estación de Policía de Yopal por parte del Secretario de Gobierno de la alcaldía de ese municipio para el cumplimiento del artículo 18 numeral 19 de la Ordenanza 015 de 2006, para la protección policiva del derecho a la propiedad, posesión y tenencia de un bien de uso público.

Insistió el Comandante del Departamento de Policía de Casanare que todas las diligencias tendientes al desalojo del predio estuvieron acompañadas por representantes de la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo Regional Casanare, Secretaría de Gobierno, Comisaría de Familia y funcionarios de la Alcaldía de Yopal, quienes actuaron como garantes de los derechos humanos de las personas invasoras.

Indicó que la Policía Nacional siempre agotó la alternativa del diálogo y la conciliación con el fin de evitar la confrontación con la Fuerza Pública, pero fueron los miembros de esa comunidad quienes iniciaron la agresión de manera desproporcionada hacia los funcionarios y policías que acompañaban la diligencia de lanzamiento.

Aclaró que no en todos los procedimientos de desalojo en el asentamiento referido se utilizó la fuerza por parte de la Policía Nacional, sólo en casos excepcionales debido a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se presentaron los hechos.

Finalmente, informó que la población objeto de la tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo Regional Casanare, aun habita el parque de uso público ubicado en los barrios Villa Nelly y Bellavista del municipio de Yopal, pues, pese a los múltiples intentos de desalojo por parte de la Policía, los accionantes se rehúsan a abandonar el predio.

5.2. Mediante Auto del veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)¹⁵, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional resolvió vincular al trámite de la presente acción de tutela al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL¹⁶, para que informara al Despacho sustanciador “si actualmente la entidad ejecuta, dirige, coordina o articula alguna política, plan, programa, estrategia o proyecto para la inclusión social y reconciliación en términos de la superación de la pobreza extrema y la atención de grupos vulnerables en el departamento de Casanare”. Asimismo, se ordenó correr traslado del expediente T-6.174.477 a la referida entidad para que se pronunciara acerca de los hechos y las pretensiones señaladas por la accionante, y ejerciera su derecho de defensa.

5.2.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL, mediante escrito del veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)¹⁷, se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

Manifestó que la acción de amparo incoada por la Defensoría del Pueblo es improcedente al evidenciarse la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos que permiten la defensa de los intereses agenciados. Indicó que en el presente caso, el instrumento idóneo para lograr la protección alegada es la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada mediante la Ley 472 de 1998.

Indicó que PROSPERIDAD SOCIAL no está legitimado en la causa por pasiva al interior de la acción de tutela objeto de revisión, toda vez que, no ha incurrido por acción u omisión en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de los accionantes.

Resaltó que con la expedición de la Ley 1448 de 2011, “Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, las órdenes encaminadas a diseñar e implementar un plan de salvaguarda en favor de las comunidades víctimas de desplazamiento forzado, recaen de manera exclusiva en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV, responsable de coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de

la política pública para satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Es así como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV, asumió todas las funciones y competencias que habían sido asignadas anteriormente a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, en materia de atención a la población desplazada y demás víctimas de la violencia.

Asimismo, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad vinculada informó que en el Departamento del Casanare se adelantan los siguientes programas para la inclusión social y la reconciliación para la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención a grupos vulnerables y la atención integral a la primera infancia y adolescencia:

(i) Estrategia de Red Unidos: Busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de intervención, mediante la acumulación de capital social y humano con el objeto de reducir los niveles pobreza y pobreza extrema del país. Hogares focalizados en Red Unidos en Yopal: 2.639;

(ii) Programas de Transferencias monetarias condicionadas:

a) Más Familias en Acción: Tiene por objeto contribuir a la superación y prevención de la pobreza y formulación de capital humano mediante un complemento al ingreso, condicionado al cumplimiento de responsabilidades en salud y educación. Este programa está dirigido a familias con integrantes menores de 18 años, inscritos en la Red Unidos, SISBEN, Registro Único de Víctimas y población indígena.

b) Jóvenes en Acción: Incentiva a la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad. Dirigido a Bachilleres entre 16 y 24 años cuyos núcleos familiares tengan un puntaje igual o inferior a SISBEN III de acuerdo con el área geográfica, población inscrita en la Red Unidos, Registro Único de Víctimas, Indígenas e ICBF. Número de jóvenes que integran este programa en Yopal: 256;

(iii) Programas de Inclusión Productiva:

a) Mi negocio: Diseñado para desarrollar capacidades y crear oportunidades para la población priorizada por PROSPERIDAD SOCIAL, para contribuir a la creación y/o desarrollo de proyectos

productivos. Está dirigido a todos los inscritos en la Red Unidos, Registro Único de Víctimas y SISBEN. Focalización de los Programas de Inclusión Productiva en Yopal 2016-2017 – Mi Negocio: 500.

b) Red de Seguridad Alimentaria – ReSA: Tiene por objeto mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias para contribuir con la disminución del hambre y el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país. Dirigido a grupos familiares sin cultivos ilícitos y con acceso a tierra (Rural), población inscrita en la Red Unidos, SISBEN, Registro Únicos de Víctimas, Afrodescendientes e Indígenas. Focalización de los programas de Inclusión Productiva en Yopal 2016-2017 – ReSA: 0;

(iv) Programas de Infraestructura Social y Hábitat:

a) Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad: El objeto de este programa es mejorar las viviendas de la población vulnerable que presentan carencias o deficiencias, con el fin de convertirlas en lugares habitables dotados de saneamiento básico. Entre los requisitos para ser beneficiarios está el encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, pobreza extrema, desplazamiento y ser propietario o poseedor de vivienda (jefe de hogar o un miembro del núcleo familiar) y no estar ubicado en zona de alto riesgo.

b) Obras para la prosperidad: Promueve la construcción de Infraestructura Social que contribuya a la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, entre otros. Se enfoca en la población inscrita en el SISBEN, que esté atendida por otros programas de PROSPERIDAD SOCIAL, afectada por ataques de grupos al margen de la ley o población en situación de desplazamiento en procesos de retorno.

(v) Programas de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie:

Dentro del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Gratuita – SFVE, más conocido como viviendas gratuitas, PROSPERIDAD SOCIAL dentro del marco de sus competencias desarrolla funciones de identificación y selección de potenciales beneficiarios de dichos programas.

Estos proyectos están dirigidos a tres grupos poblacionales, a saber: en pobreza extrema registrados en la Red Unidos, en situación de desplazamiento inscritos en el RUV y

damnificados de desastres naturales, reportados en los censos elaborados por los Consejos Municipales para Gestión del Riesgo de Desastres y avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Aunado a lo anterior, la Asesora Jurídica de la parte vinculada agregó que PROSPERIDAD SOCIAL es la encargada de identificar los potenciales beneficiarios de los proyectos en cada uno de los municipios donde FONVIVIENDA lo solicite. Aclaró que, en el caso concreto del Departamento del Casanare, se adelantó el proceso de identificación, selección y asignación del proyecto “Ciudadela San José” en el municipio de Pore con 160 unidades habitacionales cuya composición poblacional estaba dirigida a población desplazada (16 viviendas) y a los registrados en la Red Unidos (144 viviendas); sin embargo, a la fecha el proyecto ya fue asignado en su totalidad. Indicó que, en el municipio de Yopal no se ha reportado por parte de FONVIVIENDA la construcción de proyecto alguno de viviendas gratuitas, por lo tanto, PROSPERIDAD SOCIAL no ha adelantado ningún proceso de identificación de potenciales beneficiarios en esa ciudad.

Finalmente, indicó que, de acuerdo con la información suministrada por FONVIVIENDA, se prevé la construcción del proyecto “Los Alelíos” con un total de 200 viviendas en el municipio de Paz de Ariporo, sin que a la fecha esa entidad haya solicitado a PROSPERIDAD SOCIAL la identificación de potenciales beneficiarios.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso

2.1. Diana Patricia Puentes Suárez, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Casanare y actuando como agente oficioso, interpone acción de tutela contra autoridades locales,

regionales y nacionales¹⁸, ante la amenaza de desalojo del asentamiento “La Victoria – La Resistencia” que actualmente ocupa la población desplazada y en pobreza extrema que ella representa (aproximadamente 34 familias integradas por sujetos de especial protección constitucional¹⁹), quienes se asentaron desde del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016) en un bien de uso público destinado para un parque urbano ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare).

2.2. La Administración municipal de Yopal ha realizado 2820 intentos de desalojo en compañía de la Policía Nacional, en los cuales, en algunos casos, los uniformados han hecho uso de la fuerza y retenido de manera irregular a algunos habitantes de hecho del referido asentamiento humano.

2.3. Considera la agente oficiosa que debido a las actuaciones desplegadas por el ente territorial accionado y la Policía Nacional y ante la falta de actividad de entidades como el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas UARIV, se han vulnerado los derechos fundamentales de sus agenciados, al no proveer las medidas de protección necesarias para garantizar la inclusión de la comunidad en programas y proyectos de acceso al suelo urbano y viviendas de interés social, previa identificación de la población y el análisis de sus condiciones socioeconómicas, teniendo en cuenta que se trata de un grupo de personas en situación de desplazamiento forzado sujetos de especial protección.

3. Procedencia de la acción de tutela para proteger a población desplazada en caso de desalojo. Reiteración de jurisprudencia

3.1. En el marco de los procesos de amparo y en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991²¹, el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, tales como: (i) la existencia de legitimación por activa y por pasiva; (ii) la afectación de derechos fundamentales; (iii) la instauración del amparo de manera oportuna (inmediatez); y, (iv) el agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiariedad).

Legitimación por activa

3.2. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la demanda podrá ser presentada directamente por la persona que considere vulnerados sus derechos fundamentales o a través de su representante, o por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales.

3.3. Esta Corporación en la Sentencia T-682 de 2013, consideró que “los Defensores del Pueblo en atención a sus funciones constitucionales y legales, de guarda y promoción de los derechos fundamentales, están legitimados para presentar acciones de tutela, de tal forma que, si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona, podrán interponer la acción en nombre del individuo que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión”²².

En el asunto objeto de revisión, la Defensora del Pueblo Regional Casanare se encuentra legitimada para instaurar la acción de tutela en representación de los habitantes del asentamiento humano denominado “La Victoria – La Resistencia”, ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare), puesto que dentro de los ocupantes se encuentran personas en estado de vulnerabilidad, como lo son menores de edad, adultos mayores, mujeres embarazadas y madres cabeza de hogar, entre otros, quienes alegan ser desplazados por la violencia o estar en condiciones de extrema pobreza.

Legitimación por pasiva

3.4. Según el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, el recurso de protección podrá interponerse contra el actuar u omisión de cualquier autoridad pública e incluso de los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

Afectación a derechos fundamentales

3.6. El juez constitucional debe examinar si existe una afectación de derechos fundamentales, teniendo en cuenta que la acción de tutela tiene como objeto la protección de estos cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados.

La Defensora del Pueblo Regional Casanare, actuando como agente oficiosa de treinta y cuatro (34) familias desplazadas y refugiadas en el asentamiento denominado: “La Victoria –

La Resistencia”, ubicado en un bien de uso público destinado para un parque urbano en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare), considera que la Administración municipal, así como otras entidades del orden regional y nacional le están vulnerando a esta comunidad desplazada sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna, a la unidad familiar y a la honra, al iniciar un proceso de restitución de bien de uso público y amenazarlos con realizar el desalojo del lugar en el que residen, sin previamente garantizar un albergue temporal y soluciones de vivienda en las cuales puedan ser reubicados.

En atención a la situación fáctica descrita, la Sala considera que la acción de tutela es procedente para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada o en condición de pobreza extrema, y por lo tanto, es innecesario un análisis más estricto a pesar de encontrarnos en un escenario que involucra un proceso policivo.

Inmediatez

3.7. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela está prevista para la “protección inmediata” de los derechos fundamentales, el funcionario judicial debe verificar que el amparo sea utilizado para atender vulneraciones que requieren de manera urgente la intervención del juez de tutela.

Al respecto, esta Corporación ha reconocido excepciones al presupuesto de inmediatez, cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo y que, aunque el hecho que dio lugar a la misma es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del accionante derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.

3.8. En el proceso de la referencia, la Sala Séptima de Revisión encuentra demostrado que (i) las familias agenciadas comenzaron a asentarse en un bien de uso público destinado para un parque urbano ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare), a partir del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016); (ii) la Administración municipal ha hecho presencia en el área del asentamiento a través de la Secretaría de Gobierno y la Policía Nacional, realizando 28 intentos de desalojo (incluso después de haberse formulado la acción de tutela); (iii) la diligencia de desalojo número 24 se realizó el 22 de septiembre de 2016 y la fecha en que se instauró la acción de tutela fue el 27 de septiembre de esa anualidad, es decir, que transcurrieron solo 5 días; y, (iv) los ocupantes de hecho aún permanecen en improvisadas edificaciones y refugios sin vigilancia ni control del ente territorial en el predio

invadido.

Subsidiariedad

3.9. La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que la acción de tutela es procedente como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. Lo anterior, al argumentar que otros medios de defensa judicial pueden resultar insuficientes para brindar una protección eficaz ante las circunstancias de urgencia que enfrenta esta población²⁷.

Aunado a lo anterior, para esta Corporación, resulta desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, pues equivale a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas del conflicto armado interno²⁸ y desconoce la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos que se encuentran comprometidos, como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno y el acatamiento de medidas de protección a favor de la población desplazada²⁹.

3.10. La Corte ha señalado que, en términos formales, la tutela es procedente para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución de bienes ocupados irregularmente³⁰. Lo anterior, por cuanto goza de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un “efecto retórico”³¹ y en ese sentido, las autoridades públicas deben otorgar un trato preferente y urgente, dado que el desplazamiento forzado conlleva múltiples violaciones a los derechos fundamentales³².

3.11. La Sala Séptima de Revisión constata de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente y con las respuestas dadas por las entidades accionadas, que existe una invasión de un bien de uso público destinado para un parque urbano ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare, por parte de treinta y cuatro (34) familias, que alegan ser víctimas de desplazamiento forzado y encontrarse en situación de pobreza extrema por lo que decidieron asentarse en ese lugar y pese a los 2833 intentos de desalojo realizados por la Administración municipal en compañía de la Policía Nacional, no ha sido posible otorgarles una alternativa de reubicación que garantice su derecho fundamental a la vivienda digna.

3.12. Conforme a lo expuesto, la Sala considera procedente la acción de tutela por cuanto: (i) esta comunidad desplazada no cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluirá el proceso administrativo de restitución de bien de uso público que ha intentado realizar la Alcaldía municipal de Yopal, Casanare. Máxime, si se tiene en cuenta que de producirse el lanzamiento sin previamente reubicar a las familias desplazadas, se restringirá el goce efectivo de su derecho a una vivienda digna, sometiéndolas a la difícil labor de encontrar un nuevo espacio para resguardarse y (ii) las autoridades estatales tienen la obligación de emprender acciones afirmativas a favor de la población desplazada que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta para lograr la materialización de las garantías constitucionales a que tienen derecho como sujetos de especial protección³⁴.

4. Problema jurídico

4.1. Después de verificada la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿El municipio de Yopal, Casanare, vulnera el derecho a la vivienda digna de los miembros de una comunidad desplazada (asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicada en el parque urbano de los barrios Villa Nelly y Bella Vista) al intentar de manera reiterada, a través de un proceso administrativo de restitución de bien de uso público, desalojarlos sin ofrecer previamente ninguna medida de protección?

4.2. Para resolver la controversia planteada en este trámite, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre (i) el derecho a la vivienda digna de las comunidades en situación de desplazamiento; (ii) los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos; y, a partir de lo expuesto, (iii) analizará de fondo el problema jurídico esbozado.

5. El derecho a la vivienda digna de las comunidades en situación de desplazamiento. Reiteración de jurisprudencia

5.1. La Constitución Política en el capítulo segundo del título I consagra la vivienda digna como un derecho social. Específicamente, el artículo 51 Superior establece que “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos

programas de vivienda”, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia³⁵.

5.2. El artículo 11, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que, toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.³⁶

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sostiene que una vivienda puede considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Social y Culturales cuando se garantice el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte del territorio del Estado.

5.3. A nivel interno, el componente de vivienda en condiciones dignas está incluido en el programa para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia³⁷ definida por la Ley 387 de 1997³⁸ y el Decreto Reglamentario 2569 de 2000³⁹. Las referidas normas establecen que la garantía de este derecho surge como componente de la consolidación y estabilización socioeconómica del grupo poblacional víctima de desplazamiento.

5.5. El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012⁴² preceptúa que el subsidio en especie para la población vulnerable, está dirigido específicamente a personas que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones: (i) que estén vinculadas a programas sociales del Estado, (ii) se hayan visto afectados por desastres naturales, (iii) estén asentadas en zonas de alto riesgo mitigable o (iv) se encuentren en situación de desplazamiento, entre otras.

5.6. La Corte Constitucional, en el caso particular de las comunidades desplazadas, ha reconocido que el desplazamiento forzado lleva implícita la afectación del derecho a la vivienda. En sentencia T-025 de 2004⁴³ explicó que:

“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes: (...) 14. El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la

intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.”

Así, la Sala Sexta de Revisión en Sentencia T-585 de 2006 indicó que el derecho a la vivienda digna adquiere una especial dimensión ius fundamental cuando se trata de población desplazada, al señalar que “...el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela”⁴⁴.

Para esta Corporación el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes para⁴⁵:

- “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento;
- ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente;
- iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas;
- iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta⁴⁶; y
- v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal, entre otras”.⁴⁷

En concordancia con lo anterior, en Sentencia T-472 de 2010 esta Corporación resaltó como obligaciones del Estado colombiano“(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de

vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.”⁴⁸

5.7. La Corte sostiene que el acceso efectivo al derecho a la vivienda de la población desplazada debe cumplir con criterios de titulación y seguridad jurídica sobre la misma. Al respecto, en Sentencia T-088 de 2011, afirmó:

“debe reiterarse que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada sólo se satisface de manera integral cuando concurren dos eventos: “(i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada...”⁴⁹.

En conclusión, el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de asegurar progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural. Máxime, cuando se trata de población desplazada, pues su aplicación tiene un carácter inmediato, cualquier actuación u omisión por parte de los entes estatales que no conduzca efectivamente a una materialización positiva de estos atributos, generan derechos subjetivos susceptibles de protección constitucional.

6. Derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos. Reiteración de jurisprudencia

6.1 El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General Número 7 (en adelante OG 7), en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), define la expresión “desalojo forzoso” como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios

apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

6.2. Esta Corporación, en desarrollo de diversos preceptos constitucionales ha abordado la controversia en relación con la invasión de predios públicos o privados y el procedimiento administrativo de desalojo como medida que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evitar que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción⁵⁰.

6.3. El desalojo forzoso se debe entender no solo como un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen derechos legítimamente adquiridos, sino también, como acciones positivas tendientes a recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. La protección resulta especialmente relevante en los casos en que el bien afectado con la ocupación ilegítima hace parte del espacio público, pues el patrimonio de la colectividad alcanza particular atención y protección en el ordenamiento jurídico⁵¹.

6.4. La legitimidad de los procedimientos de desalojos forzados deben hacerse de conformidad con la Observación No 7º del Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que en el párrafo 13 establece: “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”. En ese sentido, la referida actuación debe garantizar que a las personas desalojadas no se les vulneren sus derechos fundamentales, pues si bien el desalojo es una acción legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la Administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un medio que atente contra garantías constitucionales en cabeza del grupo a desalojar.

6.5. Dentro del contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del

derecho al debido proceso de la población a desalojar, para lo cual, dicho procedimiento se debe ejecutar teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

- “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;
- 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”.⁵²

Lo anterior, en concordancia con el párrafo 16 de la OG 7, según el cual: “Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

6.6. La Corte Constitucional en Sentencia T-109 de 2015, con el objeto de salvaguardar el derecho fundamental a una vivienda digna en el caso de los desalojos forzados, especificó las directrices y garantías procesales básicas bajo las cuales deben conducirse este tipo de diligencias:

“(i) Existe la necesidad de adoptar políticas sociales para evitar los asentamientos humanos

irregulares, en atención a la obligación que tiene el Estado de promover programas de habitación, especialmente dirigidos a la población vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna.

(ii) Las autoridades en caso que pretendan recuperar bienes, deben implementar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados. Así, de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos:“(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.”

(iii) Cuando el grupo poblacional afectado no disponga de recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar las medidas pertinentes de acuerdo con sus posibilidades, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.

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

(v) En los procedimientos de desalojo, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. En ese sentido, se ha señalado que “las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de

las autoridades.⁵³”

Recientemente, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional en Sentencia T-188 de 2016⁵⁴ al pronunciarse sobre los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzados, reiteró que del conjunto de medidas resarcitorias adoptadas en sede de revisión por esta Corporación, se destacan dos elementos principales: “(i) una medida provisional y urgente de albergue que puede consistir, dependiendo del caso, en un subsidio de arrendamiento o en la adecuación de un inmueble como habitación transitoria; seguido de (ii) una solución definitiva de vivienda, previa la realización de un censo integral de los afectados, ya sea ordenando brindar una asesoría detallada y clara sobre las políticas públicas disponibles, exigiendo incluir directamente a los damnificados en alguno de los programas municipales vigentes previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, o disponiendo la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado, y con perspectiva étnica de ser necesario”⁵⁵.

En conclusión, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia⁵⁶ se ha pronunciado sobre las medidas adecuadas que deben tomar las autoridades públicas al momento de realizar procedimientos policivos de desalojo y las garantías que le asisten a la población desplazada que ocupe un bien, ya sea de uso público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tenga otra alternativa de habitación, con el fin de evitar nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

7. Resolución del caso concreto

7.1. Diana Patricia Puentes Suárez, en su calidad de Defensora del Pueblo -Regional Casanare, actuando como agente oficiosa de treinta y cuatro (34) familias desplazadas y refugiadas en el asentamiento denominado: “La Victoria – La Resistencia”, ubicado en un bien de uso público destinado para un parque urbano en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare), considera que la Administración municipal, así como otras entidades del orden regional y nacional le están vulnerando a esta comunidad desplazada sus derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna, a la unidad familiar y a la honra, al iniciar un proceso de restitución de bien de uso público y amenazarlos con realizar el desalojo del lugar en el que residen, sin previamente garantizar un albergue temporal y soluciones de vivienda

en las cuales puedan ser reubicados.

7.2. La Corte Constitucional sostiene que en los procedimientos administrativos tendientes al desalojo de invasiones de hecho de población desplazada, por la ocupación irregular de bienes públicos o privados, las autoridades deben dar prelación y amparo a las familias desplazadas al comprobarse que las mismas están integradas por adultos mayores, menores de edad, población en situación de discapacidad y demás sujetos de especial protección constitucional. De lo contrario, estas actuaciones administrativas se suspenderán hasta que exista un plan de reubicación a corto plazo y se garantice el acceso a una vivienda digna a mediano y largo plazo⁵⁷.

7.3. En el caso sub judice, se trata de treinta y cuatro (34) familias⁵⁸ integradas por niños menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, población en condición de discapacidad, afrodescendientes, mujeres y hombres cabeza de hogar y recicladores de oficio en estado de marginación y debilidad manifiesta, según informe de la Alcaldía municipal de Yopal⁵⁹, que se caracterizan por ser personas desplazadas y en situación de pobreza extrema.

7.4. Una vez valoradas por esta Sala las pruebas que obran en el expediente, en relación con las personas que conforman el asentamiento “La Victoria – La Resistencia”, se encuentra que no todos los miembros de los treinta y cuatro (34) hogares que conforma cada uno de los accionantes en situación de vulnerabilidad están incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas de la Violencia. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo Regional Casanare aportó al proceso de tutela información documental para acreditar la condición de desplazamiento y/o situación de pobreza extrema. Entre los documentos se encuentran: (i) certificados de afiliación al SISBEN; (ii) desprendibles de recepción de formularios de postulación a vivienda; (iii) declaraciones juramentadas ante personerías locales donde consta que se encuentran en curso los trámites de evaluación para inscripción en el RUV; y, (iv) copias de acuerdos de responsabilidad de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema suscritos por algunos miembros de los núcleos familiares agenciados, entre otros elementos probatorios.

7.5. Estas familias comenzaron a asentarse en un bien de uso público destinado para un parque urbano ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal (Casanare), a partir del

diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016). La Administración municipal ha hecho presencia en el área del asentamiento a través de la Secretaría de Gobierno y la Policía Nacional. Desde ese momento, les ha informado que no es posible habitar el sitio y que si no lo desocupan voluntariamente se verán abocados al desalojo, situación que se ha presentado en 28 ocasiones sin que haya sido posible obtener una solución a esta problemática de ocupación de hecho por parte de los accionantes, quienes aún permanecen en improvisadas edificaciones y refugios sin vigilancia ni control del ente territorial.

7.7. El municipio de Yopal, a través de la Secretaría de Gobierno y en aplicación del artículo 18 de la Ordenanza 015 de 200660, solicitó a la Policía Nacional que procediera a retirar a los accionantes del bien de uso público, exhortándolos a que desalojen el lugar; sin embargo, estos acercamientos con la comunidad no se han acompañado de compromisos tangibles por parte del ente territorial que proporcionen una solución al conflicto. Las razones que esgrime la alcaldía municipal se sintetizan en la falta de recursos financieros por supresión de regalías y de medios para garantizar la reubicación y el acceso a viviendas a la población desplazada.

Para la Corte Constitucional no son de recibo los argumentos expuestos por las entidades accionadas, pues el desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado interno no puede ser tratado solo como un problema de orden público, al estar estrechamente relacionado con las condiciones mínimas de dignidad que demandan las personas afectadas para poder afrontar esa situación, requiriendo la especial intervención del Estado, a través de sus autoridades, para evitar actos discriminatorios y de intolerancia que restrinjan o menoscaben derechos protegidos en cabeza de las personas a quienes se pretende desalojar⁶¹.

Asimismo, la falta de recursos económicos aducida por la Alcaldía de Yopal para contrarrestar la problemática planteada en el presente caso, no puede constituir un obstáculo para la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas. Al respecto, esta Corporación en Sentencia T-188 de 2016, reiteró que “a las autoridades no les está dado simplemente aducir déficit presupuestal para abstenerse de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada”. En este escenario, al juez constitucional le asiste la obligación de amparar los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de las autoridades encargadas de desarrollar políticas y programas de prevención, atención y

protección a personas desplazadas⁶².

7.8. En casos como el que se analiza, no se puede considerar únicamente el proceso administrativo de restitución de bien de uso público como la vía de solución a la dificultad que padecen las familias desplazadas y refugiadas debido a su situación de pobreza extrema en el asentamiento denominado “La Victoria - La Resistencia”, sin contemplar alternativas que garanticen albergues temporales y soluciones de vivienda definitiva, pues con ello, la Administración municipal estaría restringiendo el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. Lo anterior, por cuanto, el problema del desplazamiento supone una colaboración armónica entre las autoridades nacionales y locales, con el fin de comprometer esfuerzos materiales que permitan solventar los conflictos que se pretenden resolver⁶³.

7.9. En cuanto a las decisiones judiciales de instancias, estas negaron el amparo solicitado. El Tribunal Administrativo de Casanare indicó que los accionantes han realizado una ocupación irregular intermitente en un predio que pertenece al municipio de Yopal, desconociendo el poder legítimo de la autoridad, por lo que no pueden pretender que, a través de la acción de tutela, se les reconozcan unos derechos cuando han utilizado instrumentos ilegales para adquirirlos. Aclaró que la Fuerza Pública tiene la facultad de ejercer acciones policivas para recuperar la tranquilidad y el orden público. Finalmente, concluyó que los peticionarios no demostraron haber agotado todos los trámites previstos en la ley para la asignación de subsidio de vivienda, por lo tanto no hay lugar a reconocer tal beneficio a su favor. En segunda instancia, el Consejo de Estado (Sección Segunda - Subsección B) confirmó la decisión del Tribunal y resaltó la obligación que tienen los accionantes en su condición de desplazados de participar de las convocatorias que las autoridades estatales abren para asignar subsidios.

No comparte la Sala los argumentos expuestos por las autoridades judiciales para negar el amparo deprecado, pues, al momento de resolver la acción de tutela de la referencia, se debió tener en cuenta que el presente caso conlleva una problemática social compleja que necesariamente requiere que el juez de amparo analice el contexto que lleva a estas personas, por vías de hecho, a asentarse en cualquier lugar, circunstancias que, por lo general, están ligadas a la violencia que han padecido como desplazados. Lo anterior, sin que ello implique la aprobación o refrendación de la utilización de vías de hecho o actuaciones ilegales por parte de esta Corporación, pues lo que se pretende es la protección

de los derechos fundamentales de estos ciudadanos teniendo en cuenta sus condiciones especiales, siempre y cuando, la Administración determine que se trata de población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta o constituyan sujetos de especial protección constitucional.

Sobre el particular, la Corte en Sentencia T-740 de 2012, concluyó que “si bien es cierto que la ocupación por vías de hecho carece de protección legal y puede, por lo tanto dar lugar a un desalojo constitucionalmente legítimo, también es posible que en algunos casos las disposiciones legales deban inaplicarse en atención del carácter normativo de la Constitución y normas internacionales como el PIDESC, lo que acontecerá siempre que la diligencia afecte de manera desproporcionada a grupos vulnerables”⁶⁴. Máxime, si se tiene en cuenta que “las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de otras vulnerabilidades como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres cabeza de familia o embarazadas; así como las posibles consecuencias gravosas del desalojo; son aspectos relevantes a considerar por parte del juez constitucional”⁶⁵.

7.10. En este orden, la Sala advierte que con el fin de dar una solución a la compleja situación que ahora plantea el asentamiento “La Victoria – La Resistencia” en la ciudad de Yopal, las autoridades municipales, conjuntamente con las de orden nacional, deberán evaluar la situación actual de la comunidad asentada en el bien de uso público, con el fin de determinar la condición y el grado de vulnerabilidad de las personas que lo ocupan, para con base en dicha información, coordinar y consensuar un plan de acción, que se encuentre dirigido tanto a garantizar el desalojo del predio público, como a proteger los derechos de las personas que se encuentran ocupándolo de hecho, en cuanto se trate de grupos vulnerables, como madres cabeza de hogar, núcleos familiares con menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, víctimas de fenómenos sociales o naturales, población desplazada o en condición de extrema pobreza.

Sobre la observación hecha por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado en relación con la obligación que tiene la población desplazada de participar de las convocatorias pertinentes para la asignación de subsidios, se debe precisar que las autoridades estatales accionadas tienen la carga de proporcionar información clara y concreta sobre los trámites que deben surtir los interesados para postularse a la adjudicación

de subsidios de vivienda. No obstante, en el proceso de tutela y de las pruebas obrantes en el expediente, no se evidenció que el ente territorial ni las demás entidades accionadas hayan proveído a todos los accionantes, información clara y concreta sobre las gestiones que deben surtir para postularse a la referida adjudicación o alguna otra forma de apoyo estatal que les facilite el acceso a una vivienda digna.

En tal sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que si bien las comunidades desplazadas tienen la obligación de presentarse a las convocatorias que las autoridades ofrezcan, tal carga tiene que estar precedida de un acompañamiento y asesoría en los procedimientos de asignación de subsidios o auxilios estatales con el fin de superar los obstáculos que se presenten en el trámite de los mismos, atendiendo el grado de instrucción de cada peticionario y sus condiciones especiales. Lo anterior, sin que puedan las autoridades gubernamentales excusar su inactividad para enfrentar la problemática social identificada en la falta de asignación de recursos para ésta población por parte de las diferentes instancias nacionales y locales, pues en asentamientos de hecho en donde se logre determinar la presencia de comunidades desplazadas y personas que sin tener tal condición se encuentran en situación de pobreza extrema, se debe propender por la garantía y protección de sus derechos fundamentales⁶⁶.

7.11. Conforme a lo expuesto, para la Sala Séptima de Revisión es evidente que en este caso se configuran circunstancias especiales que ameritan otorgar el amparo constitucional a fin de evitar una mayor vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes, dado que: (i) se trata de un asentamiento conformado por familias víctimas del desplazamiento forzado y en pobreza extrema, en los que se incluyen otros sujetos de especial protección constitucional como niños menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, población en condición de discapacidad, afrodescendientes, mujeres y hombres cabeza de hogar; (ii) los peticionarios han sido objeto de acciones policivas para lograr la restitución de bien de uso público sin la posibilidad de recibir ninguna orientación ni ayuda por parte de las autoridades gubernamentales; (iii) en cumplimiento de los requerimientos efectuados por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Yopal, la Policía Nacional ha intentado la recuperación del predio en 28 ocasiones, haciendo uso de la fuerza para lograr el desalojo de la comunidad accionante; (iv) pese a que desde el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016) se inició la ocupación de hecho por parte de familias desplazadas y personas en situación de pobreza extrema en Yopal, a la fecha no se han adoptado ni anunciado

decisiones estructurales, que pongan fin a la problemática social que tiene a esta comunidad habitando el bien de uso público sin contar con los servicios mínimos ni adecuados para su supervivencia; y (v) las autoridades se han abstenido de brindar medidas de atención urgente de albergue temporal, estabilización socioeconómica, ayuda humanitaria, y definitivas que ofrezcan acceso a una vivienda digna al argumentar supresión de los recursos de las regalías que por ley le son asignadas a ese municipio.

7.12. Así las cosas, se ordenará al municipio de Yopal, Casanare, que en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y con el acompañamiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL, y en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta decisión, realice un censo para constatar cuáles de las familias que se alojan en el asentamiento denominado: “La Victoria – La Resistencia” ubicado en el bien de uso público destinado para un parque urbano en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de ese municipio, ostentan la condición de desplazados y qué familias se encuentran en pobreza extrema, pues pese a no ser víctimas de este fenómeno social ocasionado por el conflicto armado interno, no pueden dejarse de proteger sus derechos fundamentales, sobre todo si se tiene en cuenta que no han recibido ninguna orientación ni ayuda por parte de las autoridades gubernamentales.

Luego de realizado el censo, el municipio de Yopal y el departamento del Casanare deberán (i) otorgarles un albergue transitorio a los desplazados, quienes tendrán prioridad como beneficiarios de los programas de vivienda que actualmente se tramiten en el municipio o el departamento, y a las personas que estén en situación de marginalidad pero que no tengan la calidad de desplazados por la violencia, antes de proceder al desalojo; (ii) inscribirlos en programas sociales a cargo de las entidades territoriales y nacionales de los cuales puedan ser beneficiarios; e (iii) informarles por escrito, de manera clara y detallada, cuáles son las políticas públicas municipales, departamentales y/o nacionales, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas. Igualmente, deberán prestarles el acompañamiento para que puedan ser beneficiarios de dichos planes, así como de aquellos diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para fallar el presente proceso.

Segundo.- REVOCAR el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, el once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016) y el fallo confirmatorio dictado en segunda instancia por la Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), que resolvieron negar el amparo invocado dentro de la acción de tutela promovida por la Defensoría del Pueblo – Regional Casanare como agente oficioso de los miembros de la comunidad en ocupación de hecho del asentamiento humano “La Victoria – La Resistencia” en los barrios Villa Nelly y Bella Vista del municipio de Yopal, Casanare, contra la Nación, el Departamento del Casanare, el Municipio de Yopal, Casanare, la Policía Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de las treinta y cuatro (34) familias a nombre de las cuales actuó el agente oficioso, que se encuentran en el asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare y cuyos nombres e identificación se incorporan en el anexo No. 1 de esta providencia.

Tercero.- ORDENAR al municipio de Yopal (Casanare) y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL, y en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta decisión, verifique mediante un censo cuáles de las treinta y cuatro (34) familias que hacen parte del asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de ese municipio, ostentan la condición de desplazados por la violencia, y cuáles se encuentran en situación de pobreza extrema, de acuerdo a los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional.

Cuarto.- ORDENAR al municipio de Yopal, al departamento de Casanare, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad

Social – PROSPERIDAD SOCIAL, que a más tardar dentro del mes siguiente a la realización del censo ordenado en el numeral anterior, como medida de protección transitoria garanticen un albergue provisional a las familias en condición de desplazamiento que habitan el asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare, así como la ejecución de programas de estabilización socioeconómica y de ayuda humanitaria.

Parágrafo.- Esta medida provisional de albergue a las personas desplazadas deberá extenderse hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales sean superadas.

Quinto.- ORDENAR al municipio de Yopal y al departamento de Casanare, que a más tardar dentro del mes siguiente a la realización del censo ordenado en el numeral segundo de la parte resolutive de esta sentencia, como medida de protección transitoria garantice un albergue provisional a las familias en situación de pobreza extrema que se encuentran ocupando el asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare. Asimismo, que a tales familias se les garantice la inclusión en los programas sociales que adelanten las entidades territoriales, así como aquellos diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL.

Parágrafo.- Esta medida provisional de albergue a las personas en pobreza extrema deberá extenderse hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales sean superadas.

Sexto.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – PROSPERIDAD SOCIAL, que, mediante los procesos de focalización, identificación y selección, verifique si dentro del asentamiento “La Victoria – La Resistencia” ubicado en los barrios Villa Nelly y Bella Vista de Yopal, Casanare, existen hogares potencialmente beneficiarios del Programa

de Subsidio Familiar de Vivienda Gratuita – SFVE, a fin de que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA oriente a los potenciales beneficiarios sobre los trámites pertinentes para poder participar en futuras convocatorias a desarrollarse en el departamento de Casanare, en el marco del programa viviendas gratuitas dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012⁶⁷ y el Decreto 1077 de 2015⁶⁸.

Séptimo.- Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

ANEXO No.1. (T-6.174.477)

MIEMBROS DE CADA UNO DE LOS 34 HOGARES ACCIONANTES

No.

Hogar

APELLIDOS

TIPO

No. DOC

CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

1

1

AMELIA

JIMENEZ

CC

47429823

MADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

2

1

HERBER HUGO

FORERO JIMENEZ

CC

1116503651

POBREZA EXTREMA

3

1

JAVIER ARLEY

FORERO JIMENEZ

TI

98122207340

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

4

1

CARLOS EDUARDO

FORERO JIMENEZ

CC

1118557283

POBREZA EXTREMA

5

2

JAIDER RAFAEL

MONTES ESCOBAR

CC

77105705

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 11/05/2001 INCLUIDO RUV - PADRE CABEZA DE HOGAR

6

2

ANDRES FELIPE

MONTES RINCÓN

RC

1006557667

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 11/05/2001 INCLUIDO RUV

MENOR DE EDAD

7

3

MARIA GUILLERMINA

LOPEZ COBOS

47440966

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 07/07/2006 INCLUIDO EN RUV

8

3

MILTON

CASTIBLANCO LUNA

CC

74812700

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 07/07/2006 INCLUIDO EN RUV

9

3

KAREN DANIELA

CASTIBLANCO LÓPEZ

TI

1006405732

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 07/07/2006 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

10

3

LUISA FERNANDA

CASTIBLANCO LÓPEZ

TI

1116690398

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 07/07/2006 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

11

3

LISETH MAYERLI

CASTIBLANCO LÓPEZ

RC

1029654249

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 07/07/2006 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

12

4

REINALDO

LÓPEZ

CC

74812296

PADRE CABEZA DE HOGAR

4

KAREN SOFÍA

LÓPEZ ALARCÓN

RC

1115859088

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

14

4

JEISON FERNEY

LÓPEZ ALARCÓN

TI

1115690576

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

15

4

CAMILO

LÓPEZ ALARCÓN

TI

1116690080

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

16

4

MILDREY

LÓPEZ ALARCÓN

TI

99112808457

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

17

4

GIOVANNY

LÓPEZ ALARCÓN

CC

1115690199

POBREZA EXTREMA

18

4

REINALDO

LÓPEZ ALARCÓN

CC

1115864897

POBREZA EXTREMA

19

ANA RAQUEL

LARIOS OROZCO

CC

1128325234

POBREZA EXTREMA

20

5

JHOHANY ANDRES

BETANCUR PEREZ

CC

85203886

POBREZA EXTREMA

21

5

HEILYN

BETANCUR LARIOS

RC

1029851106

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

22

5

ANDREA

BETANCUR LARIOS

RC

1029668113

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

23

6

ZAMIR ANDRÉS

TUMAY DEDIOS

CC

1006423660

POBREZA EXTREMA

24

6

VANESSA CAROLINA

MONTES ESCOBAR

1118535560

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

25

6

CARLOS ANDRES

TUMAY MONTES

RC

1222126130

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

26

7

LISNEIDYS TATIANA

MONTES ESCOBAR

CC

1118541946

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MADRE CABEZA DE HOGAR

27

7

YEERLI SOFÍA

MONTES ESCOBAR

RC

1029647980

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

28

7

OSCAR DAVID

MONTES ESCOBAR

RC

1029666967

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

29

7

LIZETH JOHANA

GONZALEZ MONTES

RC

1029653186

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

30

8

VICENTE RAFAEL

MONTES ESCOBAR

CC

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

31

8

YAREMI ALEANDRA

CHAVEZ DIAZ

TI

1007561371

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

32

8

NICOL ESTEFANI

MONTES GAMBOA

RC

1029653994

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

33

9

SANDRA PATRICIA

BOHORQUEZ ACEVEDO

CC

1118560135

POBREZA EXTREMA

34

9

WILMER FABIAN

DURÁN HERRERA

CC

1127141209

POBREZA EXTREMA

35

9

DERLY VALENTINA

DURÁN BOHORQUEZ

RC

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

36

10

ENRIQUE

LÓPEZ CÓBOS

CC

1118530670

POBREZA EXTREMA

37

10

EDDITH XIMENA

HERNÁNDEZ MESA

CC

1118648853

POBREZA EXTREMA

38

10

EDWIL ARLEY

LÓPEZ HERNÁNDEZ

TI

1029651019

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

39

10

JHONATAN ALEJANDRO

LÓPEZ HERNÁNDEZ

RC

1222121249

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

40

11

VILMAR

MONQUIRÁ TUMAY

CC

1115911406

DESPLAZAMIENTO FORZADO INCLUIDO EN EL RUV

41

11

EGNA LIZETH

CC

1118567418

DESPLAZAMIENTO FORZADO INCLUIDO EN EL RUV

42

11

SHAIRA LIZETH

MONQUIRÁ HERNÁNDEZ

RC

1222123002

DESPLAZAMIENTO FORZADO INCLUIDO EN EL RUV

MENOR DE EDAD

43

12

ADELID

ACEVEDO LEÓN

CC

1118550603

POBREZA EXTREMA

44

12

LUIS ADELMO

GUANAY PUERTA

CC

1115858440

POBREZA EXTREMA

45

12

ERIKA YURANI

LEÓN ACEVEDO

TI

1118544962

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

13

ROSA ISELA

MARTINEZ ESCOBAR

CC

1118562693

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MADRE CABEZA DE HOGAR

47

13

CRISTIAN MANUEL

GONZALEZ MARTÍNEZ

RC

1222118189

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

48

13

ALIRIO JESÚS

GONZALEZ MARTÍNEZ

RC

1029658661

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 26/05/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

49

14

YULISA

GONZALEZ MISAL

CC

1118569370

MADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

50

14

SHARITH VALENTINA

GONZALEZ GONZALEZ

1222120569

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

51

15

DANNIS JASMIN

VARGAS GRANADOS

CC

1118535189

MADRE CABEZA DE HOGAR

52

15

NISI ELOHIM

VARGAS GRANADOS

RC

1029655918

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

53

15

ASTRID XIMENA

ARDILA VARGAS

RC

1118528162

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

54

15

JEFFERSON DAVID

ARDILA VARGAS

RC

1029648095

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

55

16

MARTHA PATRICIA

SOCHA CORREDOR

CC

1057583101

POBREZA EXTREMA

MADRE CABEZA DE HOGAR

56

16

JULIO CESAR

CASTAÑO ROJAS

CC

1072654514

POBREZA EXTREMA

57

16

CASTAÑO SOCHA

RC

1222116861

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

58

17

HENRY

DAZA MARTÍNEZ

CC

4214659

POBREZA EXTREMA

PADRE CABEZA DE HOGAR

59

17

LIGIA

CALDERÓN VIASUS

CC

46368466

INSUFICIENCIA DE INGRESOS - POBREZA EXTREMA

60

17

KAREN TATIANA

DAZA CALDERÓN

TI

1193090640

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

61

17

LEIDY DANIELA

DAZA CALDERÓN

RC

1029663447

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

62

18

SANDRA MILENA

ESCOBAR TABAREZ

CC

39309845

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 23/02/2001 INCLUIDO EN RUV

MUJER CABEZA DE HOGAR

63

ARJEN SAID

PEREA MOSQUERA

RC

1029668640

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 23/02/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

64

18

JORGE DANIS

PEREA ESCOBAR

RC

1076384565

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 23/02/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

65

18

JUAN DAVID

PEREA GARCÉS

RC

1128848701

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 23/02/2001 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE DAD

66

19

OVIDIO

ACEVEDO LEÓN

CC

PADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

67

19

JITMER OVIDIO

ACEVEDO CHAPARRO

RC

1029664270

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

68

20

BRENDA ALEXANDRA

RAMOS CARIHUASAYI

CC

47440091

MADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

69

20

DIEGO ALEJANDRO

BOLAÑOS RAMOS

TI

1029663566

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

70

21

JULLY YANETH

RAMOS MALPICA

CC

1118534661

POBREZA EXTREMA

71

21

MAIKOLL ANDRES

QUIJANO RAMOS

TI

1029641874

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

72

21

NIKOL YULIANA

DURAN RAMOS

TI

1006553451

MENOR DE EDAD

73

22

ELKIN ALBERTO

SIBO TABACO

CC

1118534022

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 1/05/1998 INCLUIDO EN EL RUV

74

23

MARLY

BARRERA MACIAS

CC

1118536400

MADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

75

23

JHOJAN STIVEN

CRISTIANO BARRERA

RC

1029657960

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

76

23

MARIA VALENTINA

CRISTIANO BARRERA

TI

1029650397

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

77

24

MERCY JUDITH

PAN ANTOLINEZ

CC

23836070

MUJER CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

78

24

LEIDY YADIRA

COBA PAN

TI

1007494970

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

79

24

MERCY JUDITH

TI

NO REPORTA

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

80

24

YAN CARLOS

COBA PAN

TI

NO REPORTA

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

81

24

DEYKER ANDRÉS

AGUILAR PAN

RC

NO REPORTA

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

82

25

JHON JAIRO

SANCHEZ CONDE

CC

1115913910

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 05/12/1997 INCLUIDO EN RUV

83

26

MARIA YOLANDA

MONROY ANAJAR

CC

1118540071

MADRE CABEZA DE HOGAR

84

26

DAVID SANTIAGO

CAMARGO MONROY

RC

1029659076

DESPLAZAMIENTO FORZADO EL 03/08/2003 INCLUIDO EN RUV

MENOR DE EDAD

85

27

SORLEY

ARENAS MARTÍNEZ

CC

23418108

DESPLAZAMIENTO FORZADO

VÍCTIMA DESAPARICIÓN FORZADA

86

28

BRIYILEIDY

MALDONADO ADÁN

CC

1118537265

MADRE CABEZA DE HOGAR

POBREZA EXTREMA

87

28

KEVIN

MENDOZA MALDONADO

RC

1118528235

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

88

29

EDGAR

CC

1049602706

POBREZA EXTREMA

89

29

SONIA

FONSECA VEGA

CC

1118551462

POBREZA EXTREMA

90

29

MAYRA KARELY

ROJAS FONSECA

RC

1057589657

POBREZA EXTREMA

MENOR DE EDAD

91

30

ADELA

SERRANO CASALLAS

CC

40410062

DESPLAZAMIENTO FORZADO 8/05/2009 INCLUIDO EN EL RUV

MADRE CABEZA DE HOGAR

92

30

GUISSELLE DANIELA

PRIETO SERRANO

99121502530

DESPLAZAMIENTO FORZADO 8/05/2009 INCLUIDO EN EL RUV -

MENOR DE EDAD

93

30

CRISTIAN HADID

ABDALA SERRANO

TI

1120868174

DESPLAZAMIENTO FORZADO 8/05/2009 INCLUIDO EN EL RUV

MENOR DE EDAD

94

30

MARIA ALEJANDRA

SERRANO CASALLAS

TI

1006824315

DESPLAZAMIENTO FORZADO 8/05/2009 INCLUIDO EN EL RUV

MENOR DE EDAD

95

31

MIGUEL

SANCHEZ

CC

18911099

DESPLAZAMIENTO FORZADO 26/03/2002 INCLUIDO RUV

96

32

MARÍA INÉS

CELY GAITÁN

CC

47497516

DESPLAZAMIENTO FORZADO

97

32

ALEJANDRO

CELY GALÁN

TI

1029660437

DESPLAZAMIENTO FORZADO

MENOR DE EDAD

98

32

YILBER ESTEBAN

CATIMAY CELY

TI

1007599226

DESPLAZAMIENTO FORZADO

MENOR DE EDAD

99

32

CATIMAY CELY

TI

97070919226

DESPLAZAMIENTO FORZADO

MENOR DE EDAD

100

32

MERYTZA

CATIMAY CELY

TI

1006554720

DESPLAZAMIENTO FORZADO

MENOR DE EDAD

101

33

DIEGO ARMANDO

RUEDA

CC

1053608590

POBREZA EXTREMA

34

ALEXANDRA

GARCÍA

CC

1121903790

POBREZA EXTREMA

1 En el anexo 1 de esta providencia, se indican los nombres e identificación de quienes actúan como cabeza de hogar de cada una de las familias accionantes y la conformación de cada núcleo familiar.

2 Folios 1 al 13 del cuaderno principal. En adelante siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra

cosa.

3 27 de septiembre de 2016.

4 Durante los días 21, 23, 25, 27, 29 y 31 de julio; 2, 4 , 7, 10, 13, 15, 18, 21, 24, 27, 28 y 31 de agosto; y, 3, 6, 9, 12, 16 y 22 de septiembre de 2016.

5 Folios 347 al 371.

6 Folios 247 al 253.

7 “Por el cual se expide reglamento policivo y de convivencia ciudadana para el departamento de Casanare”

8 Folios 247 al 253.

9 Folios 539 al 542.

10 Folios 17 al 19 del cuaderno constitucional.

11 Folio 37 del cuaderno constitucional.

12 Folios 40 y 41 del cuaderno constitucional.

13 Folio 41 del cuaderno constitucional.

14 Folio 44 del cuaderno constitucional.

15 Folios 50 al 52 del cuaderno constitucional. En el numeral tercero de la parte resolutive del Auto del 20 de septiembre de 2017, la Sala Séptima de Revisión ordenó suspender por 30 días los términos para fallar en el proceso de la referencia de conformidad con lo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.

16 En adelante PROSPERIDAD SOCIAL.

17 Folios 53 al 60 Ibídem.

18 La Nación, el Departamento del Casanare, el Municipio de Yopal, Casanare, la Policía

Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

19 Menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres embarazadas y personas en situación de desplazamiento y pobreza extrema.

20 Durante los días 21, 23, 25, 27, 29 y 31 de julio; 2, 4, 7, 10, 13, 15, 18, 21, 24, 27, 28 y 31 de agosto; y, 3, 6, 9, 12, 16 y 22 de septiembre de 2016, entre otros. En el escrito de tutela se relacionan 24 intentos de desalojo hasta la fecha de interposición de la acción de tutela (27 de septiembre de 2017), los otros 4 se efectuaron durante el trámite de revisión.

21 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

22 Sentencia T-682 de 2013.

23 “Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...).”

24 Artículo 286 de la Constitución.

25 Artículo 1° del Decreto 4802 de 2011.

26 Creado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002, y reglamentado mediante Decreto No. 555 del 10 de marzo de 2003.

27 En tal sentido, pueden consultarse las Sentencias T-1635 de 2000, T-098 de 2002, T-038 de 2009, T-042 de 2009, T-234 de 2009, T-299 de 2009, Sentencia T-840 de 2009, T-106 de 2010, T-946 de 2011, T-218 de 2014, T-832 de 2014, T-188 de 2016.

28 Ibídem.

29 Sentencia T-598 de 2014.

30 Ver Sentencias T-946 de 2011, T-119 de 2012, T-655 de 2014, T-781 de 2014, T-109 de

2015 y T-188 de 2016.

31 Sentencia T-827 de 2007.

32 Sentencia T-098 de 2002. En esta decisión, se resuelven varios expedientes de tutela acumulados y se amparan los derechos fundamentales de varias familias compuestas principalmente por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación, no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad.

33 Durante los días 21, 23, 25, 27, 29 y 31 de julio; 2, 4, 7, 10, 13, 15, 18, 21, 24, 27, 28 y 31 de agosto; y, 3, 6, 9, 12, 16 y 22 de septiembre de 2016, entre otros.

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

35 Artículo 93 de la Constitución Política.

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

37 La atención de la población desplazada correspondió inicialmente al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Ley 387 de 1997, art. 6.). Luego concernió a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y a la Red de Solidaridad Social, que fueron fusionadas por el Decreto 2467 de 2005 para crear la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-. Esta entidad encargada de la Coordinación Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia fue transformada posteriormente en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuya función principal es fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la

violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y el Decreto 4800 de 2011.

39 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

40 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”.

41 “Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. / Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas: / 1. Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, con sujeción a las directrices fijadas en sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal y en concordancia con el Plan Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, deberán prestarles asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral y gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. / 2. Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. (...) PARÁGRAFO 1o. Los planes y programas que adopten las entidades territoriales deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial. //PARÁGRAFO 2o. La actuación de los departamentos, distritos y municipios corresponde a la que en cumplimiento de los mandatos constitucional y legal deben prestar a favor de la población, sin perjuicio de la actuación que deban cumplir esas y

las demás autoridades públicas con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.”

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

43 Declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional a raíz de la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada

44 Sentencia T-585 de 2006.

45 Sentencias T-585 de 2006 y T - 725 de 2008, entre otras.

46 Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

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

48 Reiterado en Sentencia T-885 de 2014, al desarrollar el deber del Estado de suministrar a la persona desplazada de forma clara, precisa y oportuna toda la información que requiera sobre el alcance y contenido de sus derechos, y como hacerlos efectivos ante las autoridades competentes a través de los procedimientos administrativos dispuestos para tal fin.

49 Sentencia T-088 de 2011.

50 Sentencia T-938A de 2014.

51 Ibídem.

52 OG 7 párrafo 15.

53 Sentencia T-109 de 2015. En esa oportunidad, la Corte resolvió un caso en el que un plan de construcción de vivienda de interés social se tornó inviable porque fue dispuesto sobre un área de alto, medio y bajo riesgo por remoción de masas. Los damnificados – 400 beneficiarios de subsidios del programa cancelado- ocuparon y construyeron parte del lote, adecuándolo con servicios públicos de luz, agua potable y alcantarillado, ante lo cual las entidades locales iniciaron procesos policivos. Los ocupantes impetraron la acción de tutela para evitar el perjuicio irremediable que les ocasionaría ser desalojados. Solicitaron que les garantizara una alternativa real de reubicación a través de un procedimiento legal y acorde con la protección de la vivienda digna. Por lo que se refiere al desalojo que ya se había efectuado al momento de proferir la sentencia, la Corte otorgó la protección del derecho a la vivienda de los ocupantes mediante la orden a la Alcaldía para que “brinde (...) una asesoría detallada, gratuita y clara sobre las políticas públicas disponibles que permitan a las personas que lo deseen postularse para alguno de los programas municipales vigentes, previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles”. Adicionalmente, ordenó al Ministerio de Vivienda que, coordine con las entidades territoriales la ejecución de planes y programas de vivienda previstos en el predio ocupado, prestándole al municipio la asesoría, cooperación y asistencia técnica necesaria.

Al tener en cuenta aspectos como: (i) la naturaleza del bien ocupado, porque en ese caso se trataba de bienes públicos destinados al interés general, (ii) las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de “otras vulnerabilidades” como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres embarazadas; y (iii) las consecuencias ciertas derivadas del desalojo – la recuperación de predios destinados a programas de construcción de vivienda-, resultó evidente que era necesario extender las ordenes a todas las personas que se encontraran en la misma situación de los 7 accionantes pese a que no hubieran recurrido al mecanismo constitucional. De este modo era posible proveer una solución única a la misma problemática que podría ser presentada individualmente.

54 En esa oportunidad, la Corte conoció el caso de doscientas doce (212) familias desplazadas y refugiadas en los asentamientos denominados: “Villas Campestre No. 1 y Brisas del Valle No. 2”, ubicados al margen derecho del río Guatiquía (sector Covisan), el municipio de Villavicencio, así como otras entidades del orden regional y nacional iniciaron

un proceso de restitución de bien de uso público mediante un procedimiento de desalojo, sin previamente garantizarles un albergue temporal y soluciones de vivienda para ser reubicados. La Corte amparó los derechos alegados al concluir que la población víctima de desplazamiento forzado que se encuentre asentada en terrenos que constituyan zona de riesgo, como ocurre con los márgenes y cauces activos de los ríos o estructuras de contención como son los diques, tienen garantías constitucionales reforzadas, especialmente, cuando las autoridades públicas inicien procedimientos administrativos de restitución de bienes de uso público tendientes a desalojarlos. Casos en los que se deberá protegerse el derecho a la vivienda digna de la comunidad desplazada adoptar medidas transitorias de albergue temporal, de estabilización socioeconómica y ayuda humanitaria, así como medidas definitivas que garanticen una solución de vivienda a mediano y largo plazo en programas y proyectos de vivienda que se adelanten por parte de las autoridades públicas competentes.

55 Sentencia T-188 de 2016, providencia en la que se reiteró lo considerado en la T-109 de 2015.

56 Entre otras, se pueden consultar las siguientes sentencias: SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-585 de 2006, T-967 de 2009, T-068 de 2010, T-946 de 2011, T-119 de 2012, T-349 de 2012, T-454 de 2012, T-239 de 2013, T-907 de 2013, T-938A de 2014, T-655 de 2014, T-645 de 2015, T-188 de 2016 y T-267 de 2016.

57 Sentencia T-188 de 2016, entre otras.

58 Del folio 36 al 41 obra listado con indicación de los jefes de hogar de cada una de las familias desplazadas, el cual es anexado al escrito de tutela. Ver anexo No. 1 de la sentencia.

59 Del folio 14 a 142.

60 “Corresponde a los cuerpos de policía (...) prestar ayuda y colaboración a propietarios y poseedores que requieran de la protección de sus bienes dentro de las cuarenta y ocho (48) horas a la ocurrencia del hecho, incluso con el empleo de la fuerza para prevenir situaciones gravosas”

61 Sentencia T-227 de 1997.

62 Sentencia T-419 de 2003.

63 Sentencia T-188 de 2016.

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

65 Reiterado en Sentencia T-938A de 2014.

66 Sentencia T-188 de 2016.

67 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

68 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.