

Sentencia T-907/13

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, C.P.), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Procedencia de la acción de tutela

Esta Sala encuentra procedente la presente acción de tutela, pues como lo ha reiterado esta Corporación, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos es la acción de tutela.

OBLIGACIONES VINCULADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Facetas de cumplimiento inmediato o en periodos breves de tiempo

A todo derecho económico, social y cultural (incluyendo el derecho a la vivienda apropiada) están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho (como mínimo, disponer un plan); (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger

especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

#### OBLIGACIONES VINCULADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Cumplimiento progresivo

En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles 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.

#### OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Debe ofrecer soluciones de cumplimiento inmediato

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

#### POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA

DIGNA-Marco legal

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE POBLACION DESPLAZADA-Suspensión de diligencias

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO

Con base en disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte Constitucional ha sostenido pacíficamente que no se puede materializar una orden de desalojo en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia, lo que supone disponer a su favor alternativas habitacionales en el corto plazo, y luego facilitar la inclusión en programas habitacionales definitivos para el largo plazo. En tanto ese grupo poblacional ha sufrido directamente las consecuencias adversas del conflicto interno, viéndose obligados a dejar sus hogares y demás enseres, es contrario a la Constitución someterlos nuevamente a un desarraigo habitacional sin la garantía de que podrán alcanzar en otro lugar cierta estabilidad económica y emocional, en donde puedan rehacer sus planes de vida con el cubrimiento de sus necesidades más básicas. Las personas víctimas del desplazamiento forzado cuentan con especial protección constitucional en el contexto de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, consistente en que las medidas adoptadas no pueden vulnerar su derecho a la vivienda digna. Esto significa que, en el corto plazo, no puede materializarse el desalojo sin antes proteger el derecho a un albergue provisional de las personas afectadas, y en el largo plazo, luego de su reubicación, debe vinculárseles a programas de vivienda desarrollados por las autoridades públicas competentes.

POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones de la Administración Pública y de las entidades territoriales en materia de atención a desplazados

Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de accionantes, es preciso que la decisión del juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros. Para dictar fallos con efectos inter comunis deben observarse los siguientes requisitos: "(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que

quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.

Referencia: Expediente T-3988441

Acción de tutela instaurada por José Ramiro González Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección de Policía de ese Municipio.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Tribunal Administrativo del Meta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por José Ramiro González Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección de Policía de ese Municipio.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante Auto del treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), proferido por la Sala de Selección Número Siete.

## I. ANTECEDENTES

José Ramiro González Cárdenas presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección de Policía de ese municipio, solicitando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, la dignidad humana y la vivienda. Considera que las entidades accionadas vulneraron sus derechos constitucionales al iniciarle un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, sin antes ofrecerle una protección cierta

para procurarle una vivienda digna, a la cual tiene derecho en su condición de víctima del desplazamiento forzado.

## 1. Hechos

1.1. Afirma el accionante que es víctima del desplazamiento forzado[1] y que desde hace dos (2) años se asentó pacíficamente,[2] junto con otras personas,[3] en terrenos de un predio denominado 'Cuernavaca', en el Municipio de Puerto Gaitán, Meta.

1.2. El ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012) el señor José Armando Navarro López inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho sobre el predio.[4] En su calidad de propietario y poseedor del inmueble,[5] solicitó a la administración municipal que ordenará cesar la perturbación en la tenencia de su bien, causada por un asentamiento de personas víctimas del desplazamiento forzado dentro de los terrenos de la finca.

1.3. Ese mismo día la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán profirió orden de lanzamiento mediante resolución No. 916 de dos mil doce (2012), y comisionó al Inspector Municipal de Policía para que adelantara las diligencias.[6]

1.4. El Inspector Rural de Policía de Puerto Gaitán, luego de efectuar los respectivos trámites de notificación,[7] realizó diligencia de "inspección ocular" al predio 'Cuernavaca', junto con representantes de las partes involucradas en la querrella. El trámite de inspección ocular lo hizo en tres etapas, así: (i) el diez (10) de agosto de dos mil doce (2012) efectuó la identificación del terreno y escuchó las oposiciones de las personas afectadas, consistentes en la ausencia de legitimación del querellante y la caducidad de la acción policiva;[8] (ii) el dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012) interrogó a las partes involucradas respecto sus intereses y se les conminó para que adjuntaran elementos materiales de prueba para sustentar sus afirmaciones;[9] y (iii) desde el treinta (30) de agosto de dos mil doce (2012) hasta enero de dos mil trece (2013) recogió todos los elementos materiales probatorios necesarios para definir si continuaba con el lanzamiento o archivaba las diligencias.[10]

1.5. Mediante auto 073 del ocho (8) de enero de dos mil trece (2013), la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán ordenó materializar el lanzamiento por ocupación de hecho respecto de las personas cuyo asentamiento no fuera superior a treinta (30) días.[11] Para ello, explicó que

la acción había caducado sobre aquellos que llevaban ocupando el bien por más de ese lapso, de conformidad con el Decreto 1355 de 1970 y la Ordenanza 507 de 2002 (Código Departamental de Policía del Meta).

1.6. Antes de realizar efectivamente el lanzamiento, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán convocó al 'Comité Territorial de Justicia Transicional', con el objetivo de escuchar propuestas para mitigar el impacto del desalojo de los ocupantes del predio 'Cuernavaca'. En las reuniones participaron entidades del orden nacional y territorial, así como autoridades interesadas en el proceso y representantes de víctimas.[12] Algunos de los participantes adquirieron compromisos frente al trámite de lanzamiento, los cuales se iban a llevar a cabo antes, durante y después del mismo.[13]

1.7. La Inspección Rural de Policía de Puerto Gaitán fijó la diligencia de lanzamiento para el veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013). Sin embargo, dicho trámite se postergó de manera sucesiva para los meses de marzo, abril y mayo, y hasta la fecha no se ha podido realizar efectivamente, ya sea por órdenes de suspensión de jueces constitucionales que han conocido tutelas por los mismos hechos,[14] o a petición de entidades encargadas de velar por los intereses de las personas víctimas del desplazamiento forzado,[15] pues no se les han entregado las ayudas pactadas en el 'Comité de Justicia Transicional'.

Explica el accionante que si bien se han estudiado propuestas para ayudarles a reubicarse y ser incluidos en programas de vivienda, en concreto no existen acciones positivas para materializarlas, debido a la desarticulación de las entidades participantes. Así mismo, advierte que a la Procuraduría sólo se le notificó del trámite de lanzamiento luego de emitida la orden de desalojo, y que eso constituye una violación al debido proceso de las personas que dicha entidad protege.

2. Respuesta de la Alcaldía de Puerto Gaitán y el Inspector Rural de Policía de ese municipio

La Alcaldía de Puerto Gaitán y la Inspección Rural de Policía de ese municipio, solicitaron en escrito conjunto que se negara el amparo de los derechos fundamentales del peticionario. En primer lugar, señalaron que en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión se ha respetado el debido proceso de los involucrados, en tanto fueron notificados oportunamente y han tenido la posibilidad de defenderse mediante apoderados.

Advierten, en segundo lugar, que desde la administración municipal se han dispuesto recursos para solucionar la problemática de vivienda de los afectados, sobre todo de la población víctima del desplazamiento forzado. En concreto, adujeron que a los implicados les ofrecieron (i) transporte desde el asentamiento hasta la cabecera municipal, (ii) un auxilio de arrendamiento por seis (6) meses, prorrogables por tres (3) meses más,[16] y (iii) vinculación al programa municipal de vivienda. No obstante, indicaron que no sabían del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las demás entidades.

### 3. Respuesta del querellante, el señor José Armando Navarro López

José Armando Navarro López, quien inició el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho como propietario del predio 'Cuernavaca', intervino en el proceso de tutela para solicitar que se negara el amparo de los derechos fundamentales del actor. Explicó que en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales pretendía restablecer la tenencia de su bien, por lo que no le parecía ajustado a derecho que las diligencias se hubiesen suspendido en cuatro (4) oportunidades, generándosele un daño económico alto, pues le correspondía asumir el alquiler de retroexcavadoras y proveer alimentación al personal que realizaba el desalojo. Así mismo, advirtió que la acción de tutela es improcedente porque el actor tuvo la oportunidad de defenderse dentro del proceso policivo, y no se evidencia un actuar arbitrario de la administración municipal, que pueda entenderse violatorio del debido proceso y/o la vivienda digna.

### 4. Intervención de la Procuraduría 14 Judicial, Ambiental - Agraria del Meta

El Ministerio Público intervino en el proceso de la referencia para solicitar que se garantizaran los derechos fundamentales de los ocupantes del predio 'Cuernavaca'. En su concepto, la diligencia policiva en cuestión no se puede realizar sin antes asegurar los derechos a la vivienda digna y el mínimo vital de las personas vulnerables, y en ese sentido es necesario que les procuren soluciones concretas de albergue provisional y acceso a programas de vivienda.

### 5. Decisión que se revisa

El Tribunal Administrativo del Meta resolvió en única instancia negar el amparo de los derechos fundamentales de José Ramiro González Cárdenas, mediante sentencia del treinta

y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013). En su criterio, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán respetó el derecho al debido proceso dentro del trámite de lanzamiento, en tanto se efectuaron oportunamente las notificaciones y a cada parte interesada se le garantizó el derecho a la defensa. Adicionalmente, señaló que la administración municipal ha adelantado “compromisos encaminados a la asistencia y atención de la población desplazada asentada en el predio, con base en las medidas tomadas durante las reuniones del Comité de Justicia Transicional”, por lo que ‘instó’ a la Alcaldía demandada para que cumpliera tales compromisos. La decisión no fue objeto de impugnación.

## 6. Actividad surtida en el proceso de revisión

Mediante auto del diez (10) de octubre dos mil trece (2013), se solicitó a la Alcaldía de Puerto Gaitán y la Inspección Rural de Policía de ese municipio, que informaran del estado actual del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho sobre el predio ‘Cuernavaca’, y si el mismo se encontraba suspendido. Adicionalmente, resolvió vincular al trámite de tutela a la Unidad de Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social, y ordenar que por medio de la secretaría general se le suministraran copias de la totalidad del expediente T-3988441, para que se pronunciara acerca de las pretensiones y de los problemas jurídicos planteados.

6.1. El Inspector Municipal de Policía de Puerto Gaitán informó dos circunstancias importantes relativas al proceso de lanzamiento. Primero, señaló que ese trámite no estaba siendo impulsado porque el querellante, el señor José Armando Navarro López, falleció el veinte (20) de junio de dos mil trece (2013). Y segundo, que la última actuación que se había surtido en el proceso de lanzamiento “(...) fue el 23 de mayo de 2013, donde se continuó con la materialización de la orden de desalojo y demolición, pero estando en el lugar objeto de la diligencia, recibe el despacho una llamada del secretario de Gobierno Municipal [solicitando] la suspensión de la diligencia de materialización de la orden policiva (...).”

6.2. La Unidad de Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social no se pronunció dentro del término concedido para ello.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela referido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. José Ramiro González Cárdenas considera que la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán y la Inspección Rural de Policía de ese municipio violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, la vivienda digna y el mínimo vital, al decretar el desalojo del predio 'Cuernavaca' sin antes ofrecerle a la población vulnerable y en situación de desplazamiento alternativas concretas de vivienda, con el objetivo de mitigar el impacto que causaba en ellos el trámite de lanzamiento. Por su parte, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán y la respectiva Inspección de Policía consideran que los derechos fundamentales no se vulneraron, pues se ofrecieron soluciones de vivienda para las personas protegidas especialmente por la Constitución, además de que efectuaron las diligencias de notificación oportunamente y con apego a las normas. [17]

Si bien este caso puede presentar puntos importantes respecto del debido proceso, la principal alegación versa sobre el derecho a la vivienda de la población desplazada y otros grupos vulnerables, como menores de edad y madres cabeza de familia. Y en esa dirección es que la Sala considera necesario aproximarse al caso. Debe tenerse presente que en circunstancias similares a ésta, la Corte ha delimitado el examen de constitucionalidad al derecho a la vivienda de los involucrados, pues, como se verá más adelante, ha encontrado necesario disponer que debe garantizarse la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población desplazada antes de pasar al desalojo.[18]

2.2. Así las cosas, se resolverá el siguiente problema jurídico: ¿las autoridades encargadas de emitir y ejecutar una orden de lanzamiento por ocupación de hecho sobre un predio rural (privado), vulneran el derecho a la vivienda digna de las personas asentadas que hacen parte de la población desplazada, al adelantarles un desalojo sin antes ofrecerles soluciones de vivienda en el corto plazo?

2.3. Para resolver el problema planteado en este trámite, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) estudiará la procedencia de la presente acción de tutela; de hallarla procedente, (ii) reiterará jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento; luego, hará (iii) el análisis del caso concreto con apoyo de la doctrina constitucional en materia de procesos de lanzamiento por ocupación de hecho; y finalmente, (iv) emitirá las órdenes tendientes a resolver la controversia.

3. La acción de tutela presentada por José Ramiro González Cárdenas es procedente para reclamar la protección de sus derechos fundamentales, en tanto persona víctima del desplazamiento forzado

La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, C.P.), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

3.1. Para el caso objeto de estudio, en principio, existen otros medios de defensa judicial, pero estos no son idóneos o eficaces para procurar la defensa de los intereses constitucionales en juego. En efecto, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes inmuebles rurales está regulado por el Decreto 1355 de 1970 y el Decreto 747 de 1992. De acuerdo con esa normatividad, el ocupante puede oponerse a la ejecución efectiva del lanzamiento dentro del proceso policivo, ya sea (i) oponiendo pruebas conducentes para aclarar los hechos,[19] o (ii) mediante recursos de reposición y apelación ante la autoridad competente.[20]

3.2. Podría decirse que José Ramiro González Cárdenas está facultado para utilizar otros medios de defensa judicial dentro de los cuales se tenga en consideración su calidad de persona en situación de desplazamiento, como serían las respectivas acciones ante la jurisdicción ordinaria civil, si es que los actos expedidos en el proceso policivo violaron la tenencia, posesión o el derecho de dominio que pudiera tener sobre el bien en cuestión. Sin embargo, en este caso está claro que el accionante no reclama la protección de algún

derecho que tiene sobre el predio 'Cuernavaca', pues reconoció el dominio ajeno y no tiene vocación de adueñarse del mismo. De modo que no procede la acción reivindicatoria ni una acción posesoria; pero tampoco una acción restitutoria de la tenencia, porque el accionante no es un tenedor legítimo, ni alega estar siendo despojado del bien ilegítimamente, pues, como se indicó, la razón que lo motivó para presentar la tutela es la garantía de los derechos que le asisten como víctima del desplazamiento forzado. Sin juzgar en este punto si ese es un motivo válido para ocupar de hecho un bien inmueble privado, la Sala advierte que las acciones civiles para la garantía del derecho de dominio, de la posesión y de la tenencia, no conducen necesariamente a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

3.3. De otra parte, podría aducirse que el accionante debe interponer la acción civil correspondiente, y sólo ante su fracaso interponer la acción de tutela. No obstante, este argumento desconoce la protección especial que la Constitución le otorga a la población desplazada, pues de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, a aquellos no puede exigírseles el agotamiento previo de los recursos ordinarios de defensa para interponer el amparo. Al respecto, en la Sentencia T-821 de 2007[21] este Tribunal sostuvo:

“las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito de procedencia de la acción.”

En casos similares al estudiado en esta oportunidad, las diferentes salas de revisión han sostenido que por ser personas desplazadas las querelladas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que buscan el amparo de su derecho a la vivienda digna, es viable el estudio de fondo del caso sin el análisis de los requisitos para evaluar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.[22]

3.4. Aunque se podría afirmar que el medio judicial con que se cuenta es apto para dirimir la

controversia legal que surge en torno al desalojo, en este caso el mismo no es idóneo para examinar la dimensión constitucional que reviste el asunto. Están de por medio otros derechos de la población desplazada que, precisamente, exceden el ámbito de protección legal del desalojo, que solo se ocupa de la tensión entre el propietario y el ocupante de hecho, pero no examina la eventual vulneración de otros derechos constitucionales fundamentales. En el ámbito constitucional, en principio, el propietario no es el causante, ni el llamado a asumir las consecuencias de la afectación que se pueda llegar a establecer. Sin embargo, en este asunto no se controvierte propiamente la decisión que dispone el desalojo, a partir de las típicas causales de procedibilidad, sino que se busca un amparo constitucional frente a la orden expedida. Al proceso legal, se suma un requerimiento constitucional, de protección del derecho a una vivienda digna, la omisión cuyo reconocimiento es lo que hace procedente el amparo.

3.5. En conclusión, esta Sala encuentra procedente la presente acción de tutela, pues como lo ha reiterado esta Corporación, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos es la acción de tutela.[23]

4. El derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.  
Reiteración de jurisprudencia

4.1. Según la Constitución, “[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” (art. 51). Y de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos internacionales,[24] toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, num. 1º).[25] Ser titular del derecho a la ‘vivienda digna’ significa más que simplemente tener derecho a un tejado.[26] Implica el derecho a satisfacer una necesidad humana real amplia. Según la Corte Constitucional el derecho a la vivienda digna se satisface exhaustivamente si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades.[27] Como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general N° 4, tener vivienda digna

“significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

4.2. El Estado tiene la obligación de cubrir progresivamente todos estos aspectos del derecho a la vivienda digna, manteniendo un equilibrio entre sus restricciones presupuestales y las necesidades de los asociados. Por tanto, el cumplimiento completo de esa obligación no puede exigírsele de inmediato, o en períodos breves. El mismo PIDESC dispone que los Estados partes se obligan a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, dentro de los cuales está el derecho a la vivienda adecuada (art. 2.1.).[28] Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el carácter progresivo de esas obligaciones “constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”. [29] En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-507 de 2008 dijo:

“la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’”. [30]

4.3. Sin embargo, el hecho de que el Estado pueda cubrir progresivamente todos los ámbitos prestacionales de derechos como la vivienda digna, no implica que el Estado pueda privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto inmediato. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[31] la doctrina internacional más autorizada en la materia[32] y la Corte Constitucional coinciden en que algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato. Al respecto señaló esta Corporación:

“(…) el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos. Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de

iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad.

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional".[33]

4.4. En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural (incluyendo el derecho a la vivienda apropiada) están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.[34] En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;[35] (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho[36] (como mínimo, disponer un plan);[37] (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;[38] (iv) no discriminar injustificadamente;[39] (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;[40] (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho[41] y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.[42]

En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así,

puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles 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.[43]

4.5. Pues bien, cuando se trata de población desplazada por el conflicto armado, el derecho a la vivienda implica al menos las siguientes obligaciones de cumplimiento instantáneo: las de (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; en el diseño de los planes y programas de vivienda y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.[44]

4.6. Este Tribunal, con ocasión del seguimiento que pretende constatar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004,[45] consideró en Auto 008 de 2009[46] que la vivienda es uno de los componentes de la política pública para la población desplazada donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado. Agregó que las fallas se presentan desde su concepción y fundamentación básicas, a pesar de que en los últimos años se hayan efectuado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir las falencias que presenta, lo cual ha propiciado por parte del gobierno la presentación de iniciativas legislativas que están encaminadas a modificar aspectos de la política “porque a pesar de los avances – por ejemplo, la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal – la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados”.

“[d]e una parte, se constatan los precarios resultados que arroja la aplicación de los mecanismos de facilitación de vivienda: (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos

de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real. (ii) La proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin. Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda. (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho. Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes. Ello también tiene como consecuencia que, dada la dificultad de conseguirlos y la poca ayuda que representan en términos reales, la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó de 64% de las personas desplazadas registradas en 2001, a 53% de ellas en 2006.

De otra parte, las razones por las cuales los resultados son tan limitados, corresponden en buena medida a fallas en la concepción plasmada en las leyes vigentes. De las múltiples falencias que diversos documentos han identificado, la Corte destaca una trascendental: los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.

Esta combinación de factores llevan a que la vivienda sea uno de los componentes para los que se destina una mayor proporción de recursos de la atención a la población desplazada, y a la vez, uno de los que muestra una cobertura efectiva más baja. Con la concepción de subsidios actual, alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica, y, como se dijo, inefectivo en cuanto al alcance de sus resultados. Al ritmo presente, no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política satisfaga la demanda a la que está enfocada."

En consecuencia, ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, reformular la política de vivienda para la población desplazada, sugiriendo la convocatoria de otras entidades del orden nacional o territorial siempre y cuando sea pertinente su participación. Del mismo modo, enunció la Corte las áreas a considerar en el planteamiento de la política pública.[47]

4.7. El marco legal no es ajeno a la protección del derecho a la vivienda para la población desplazada. Al respecto, es importante destacar lo previsto en el Decreto 951 de 2001, “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”. En el artículo 4º del citado Decreto se establece que los programas que desarrollen la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada, deben tener en cuenta los componentes de (i) retorno voluntario de las familias al municipio del que fueron desplazadas, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan y (ii) reubicación de las familias desplazadas en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno. Así mismo, el artículo 5º del Decreto en mención prevé que para cada componente se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado:

“1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

- a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
- b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;
- c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

- a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;
- b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;

c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios”.

Posteriormente, se expidió el Decreto 4111 de 2009 el cual modificó, entre otros, el artículo 5 precitado, quedando así el texto de la norma:

“ARTÍCULO 2o. Modifíquese el artículo 5o del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 5o. Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.
2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el párrafo.
3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.
4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

PARÁGRAFO. Los Subsidios Familiares de Vivienda asignados por el Banco Agrario se regularán por lo dispuesto en los Decretos 973 y 2675 de 2005 y sus modificaciones.”

Recientemente, 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” en su capítulo IV, denominado “Restitución de vivienda”, señaló en su artículo 123: “Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”.<sup>[48]</sup>

4.8. De otra parte, a la luz del derecho internacional, también podemos encontrar

parámetros que orientan y delimitan las responsabilidades del Estado en materia de vivienda digna de la población desplazada. Por ejemplo, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU, se establece en el principio 18, literal b, que las autoridades competentes deben proporcionar a los desplazados, entre otros componentes, “alojamiento y vivienda básicos”. Igualmente, en los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, emanados también de Naciones Unidas, se establece en el principio 8.2 que “los Estados deben adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas”.

Así mismo, en la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el derecho a una vivienda adecuada se precisan como necesarios para la efectividad del derecho a la vivienda el cumplimiento de los siguientes criterios:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas (...).

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...).

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (...).

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...). De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.

4.9. Como vemos, el derecho a una vivienda digna para la población desplazada es un derecho fundamental de aplicación inmediata que tiene un amplio desarrollo tanto a nivel interno como internacional, y que se encuentra dotado de contenidos precisos que el Estado debe asegurar a fin de garantizar la protección real y efectiva de este derecho.

Expuesto lo anterior, la Corte pasará a resolver el problema jurídico planteado, con el apoyo de doctrina constitucional que ha desarrollado el tema de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, en los cuales se han afectado intereses de personas en situación de desplazamiento.

5. Las entidades accionadas vulneraron el derecho a la vivienda digna de José Ramiro González Cárdenas, en su condición de víctima del desplazamiento forzado, al materializar una orden de lanzamiento por ocupación de hecho sin antes ofrecerle alternativas de

vivienda.

La Corte debe examinar en esta oportunidad si la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección Rural de Policía de ese municipio, vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de José Ramiro González Cárdenas, quien es víctima del desplazamiento forzado. Las autoridades accionadas iniciaron un proceso de lanzamiento en contra del peticionario y otras personas indeterminadas, bajo el argumento de que estaban ocupando ilegítimamente un inmueble de propiedad del señor José Armando Navarro López (fallecido durante el proceso de tutela). Antes de proceder al desalojo, la Administración Municipal realizó esfuerzos para garantizar transporte y albergues provisionales a las personas afectadas; no obstante, representantes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría solicitaron la suspensión de la diligencia alegando que verdaderamente no estaba garantizado el derecho a la vivienda de los ocupantes, ni siquiera en su faceta inmediata.

La Sala Primera de Revisión considera que en este caso le asiste razón al accionante, y que su derecho fundamental a la vivienda digna se violó. Se demostrará que los esfuerzos de las entidades accionadas fueron valiosos pero insuficientes, y por esa razón no puede ampararse por la Constitución un proceso de lanzamiento sin que antes se garantice la protección de los bienes superiores de las personas afectadas. Como se explicará a continuación, es contrario al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución llevar a cabo un desalojo en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas especialmente vulnerables, como lo son las víctimas del desplazamiento forzado.

5.1. No se puede materializar un desalojo en perjuicio del derecho fundamental a la vivienda digna de personas víctimas del desplazamiento forzado

5.1.1. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General Número 7 (en adelante OG 7), se ocupó del tema de los desalojos forzosos y la incidencia que tienen sobre el derecho a una vivienda digna, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho Comité definió la expresión “desalojo forzoso” en el párrafo 3º de la OG 7 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”.

Como se observa, si bien en principio los desalojos forzosos resultan contrarios al derecho a una vivienda digna, aquellos que se realicen de manera legal y respeten los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se consideran compatibles con las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados. En efecto, todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del derecho al debido proceso y contemplar las siguientes medidas: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”. [49]

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

5.1.2. Con base en estas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte Constitucional ha sostenido pacíficamente que no se puede materializar una orden de desalojo en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia, lo que supone disponer a su favor alternativas habitacionales en el corto plazo, y luego facilitar la inclusión en programas habitacionales definitivos para el largo plazo. [50]

En tanto ese grupo poblacional ha sufrido directamente las consecuencias adversas del conflicto interno, viéndose obligados a dejar sus hogares y demás enseres, es contrario a la

Constitución someterlos nuevamente a un desarraigo habitacional sin la garantía de que podrán alcanzar en otro lugar cierta estabilidad económica y emocional, en donde puedan rehacer sus planes de vida con el cubrimiento de sus necesidades más básicas.

Por ejemplo en la sentencia SU-1150 de 2000,[51] la Corte le ordenó al Presidente de la República garantizar el “derecho de albergue” a unas personas desplazadas que estaban siendo desalojadas de un bien público, con el argumento de que se amenazaba su derecho a la vivienda digna. Si bien en ese caso no se suspendió la orden de lanzamiento porque los ocupantes estaban ubicados en una zona de alto riesgo de deslizamiento, y se requería salvaguardar su vida e integridad física, la Corte estimó importante proteger sus necesidades habitacionales en el corto plazo.[52]

Posteriormente en sentencia T-068 de 2010,[53] la Sala Séptima de Revisión se pronunció sobre el desalojo de personas desplazadas que ocupaban un bien inmueble fiscal. Allí se afirmó que, de conformidad con la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, los desalojos forzosos de población desplazada resultaban prima facie contrarios a los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que se ordenó la suspensión de la diligencia de desalojo y la preservación de los lugares habitados por los peticionarios como albergue temporal.

En sentencia T-349 de 2012,[54] la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de varias familias conformadas por madres cabezas de hogar y víctimas de desplazamiento forzado a quienes la Gobernación del Casanare había ofrecido un programa de vivienda de interés social que no se había llevado a cabo, por lo que dichas personas habían ocupado un lote del municipio de Yopal, situación que llevó a la Gobernación Departamental a ordenar el desalojo del inmueble ocupado. Esta Corporación le ordenó a las autoridades departamentales y municipales que se abstuvieran de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto se garantizara a la población afectada que residía allí “una solución de vivienda adecuada, en principio temporal”.

5.1.3. Así mismo, esta Corporación ha tenido la oportunidad de estudiar casos similares al que se analiza en esta oportunidad, en donde personas desplazadas se ven abocadas a un

proceso de lanzamiento por ocupación de hecho por ocupar un inmueble privado. Por ejemplo en la sentencia T-946 de 2011,[55] la Sala Primera de Revisión concedió el amparo al derecho a la vivienda digna de un grupo de personas desplazadas que habían ocupado un predio privado en el municipio de Valledupar y a las que se les había iniciado un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. La Corte advirtió que la diligencia de lanzamiento sólo podía llevarse a cabo cuando se reubicara en un albergue provisional a la población asentada en el predio en cuestión, y posteriormente se debería incluir a dicha población en un plan de vivienda que garantizara plenamente su derecho a la vivienda digna.

Dentro de esta misma línea, en sentencia T-119 de 2012,[56] la Sala Novena de Revisión, analizó el problema de vivienda que afectaba a un grupo de personas desplazadas que habían ocupado un predio privado en el municipio de Riohacha, y por tal razón se les había iniciado un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. La Corte constató que la administración municipal no tenía una alternativa de vivienda para reubicar a la población que iba a ser desalojada del predio privado, por lo que ordenó suspender la práctica de una diligencia de lanzamiento hasta que se garantizara el acceso a un albergue en condiciones dignas a los accionantes. Allí se dijo mediante un juicio de ponderación que los intereses de la población desplazada contaban con un “peso superior” en relación con los de las personas que se beneficiaban con el desalojo, pues se intervenía intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. En palabras de la Corte:

“[l]a Sala considera que tiene un peso superior prima facie la garantía de los derechos de la población desplazada dado que se trata de sujetos de especial protección constitucional (...). La Corte reconoce que el desarraigo al que han sido sometidas las personas en situación de desplazamiento forzado genera una múltiple vulneración de sus garantías constitucionales y que de producirse el lanzamiento se agudizaría la afectación intensa de sus derechos fundamentales. Por su parte, la no ejecución de la orden de desalojo implica una alteración intermedia de los derechos de la querellante que confía en que las actuaciones de la administración están guiadas por el principio, de legalidad, la igualdad formal y el respeto al orden público. Lo anterior, considerando que el bien ocupado no está destinado a la satisfacción de su derecho a la vivienda pues la querrela se interpone como representante legal del Colegio Helión Pinedo Ríos”.

Finalmente, es importante mencionar la sentencia T-454 de 2012,[57] en la que se estudió

la solicitud de tutela elevada por el Fondo Ganadero del Meta S.A. para que se hiciera efectiva la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sobre los ocupantes ilegales de una hacienda de su propiedad, que eran en su mayoría personas desplazadas. Si bien la Corte declaró la carencia actual de objeto, pues la diligencia de desalojo se había llevado a cabo, comunicó la providencia a las autoridades encargadas de atender a la población desplazada para que las familias que fueron desalojadas del predio en cuestión, tuvieran acceso a (i) un albergue en condiciones acordes para la dignidad humana; (ii) planes de vivienda que les permitieran garantizar este derecho a largo plazo; y (iii) los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica previstos en la ley y en la jurisprudencia para esta población. La Corte, luego de reiterar la jurisprudencia relativa a los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, concluyó:

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

5.1.4. En este marco, puede concluirse que las personas víctimas del desplazamiento forzado cuentan con especial protección constitucional en el contexto de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, consistente en que las medidas adoptadas no pueden vulnerar su derecho a la vivienda digna. Esto significa que, en el corto plazo, no puede materializarse el desalojo sin antes proteger el derecho a un albergue provisional de las personas afectadas, y en el largo plazo, luego de su reubicación, debe vinculárseles a programas de vivienda desarrollados por las autoridades públicas competentes.[58]

5.1.5. Habiendo explicado lo anterior, pasa la sala a examinar las actuaciones de la Administración Municipal de Puerto Gaitán encaminadas a proteger los derechos fundamentales de los ocupantes del predio ‘Cuernavaca’, y si se acompañan con los

postulados constitucionales.

5.2. Si bien las entidades accionadas realizaron esfuerzos para mitigar el impacto del desalojo, al accionante no se le ofrecieron alternativas habitacionales concretas que garantizaran su derecho a la vivienda digna.

En este caso la Sala observa que si bien las entidades demandadas realizaron esfuerzos para mitigar el impacto del lanzamiento en las personas afectadas, éstos fueron insuficientes para garantizar efectivamente su derecho a la vivienda digna. Dentro del trámite de lanzamiento la Administración Municipal mostró su preocupación por la situación de los ocupantes del predio 'Cuernavaca', y convocó reuniones con el 'Comité Territorial de Justicia Transicional' para escuchar propuestas y soluciones a su problemática habitacional. Dichas propuestas, sin embargo, no se materializaron en acciones concretas para garantizar el derecho a la vivienda digna de los afectados, pues al momento de efectuarse el desalojo ni siquiera estaba asegurado un albergue provisional.

5.2.2. La Sala juzga positivamente el hecho de que la demandada no fuera indiferente a la situación de los ocupantes, pero considera también que los planes y compromisos deben transformarse en garantías efectivas para estar acompañados con la Constitución. Hasta ese punto las personas afectadas contaban en la primera fase con un programa de apoyo para enfrentar las dificultades que depara el desarraigo del hogar, y las entidades competentes adquirieron compromisos ciertos para garantizar sus derechos fundamentales a corto y a largo plazo. Sin embargo, ese programa no pudo continuarse cuando llegó la fase de realización de los compromisos, y al momento de demostrar la verdadera protección que se les iba a dar a los ocupantes, ninguna de las entidades ofreció una solución plausible. Las autoridades involucradas no pudieron cumplir con lo pactado, y el día de la diligencia de lanzamiento se presentaron diversas inquietudes acerca de cómo se iba a garantizar por lo menos un albergue provisional.

En diferentes pasajes de la acción de tutela, el accionante manifestó que tanto la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán como las entidades del 'Comité Territorial de Justicia Transicional' incumplieron con sus obligaciones constitucionales respecto de los ocupantes. Concretamente, dijo que luego del desalojo los habitantes "no tendrán para donde irse, pues la administración municipal (...) no les ha hecho una propuesta decente y legal acorde

con su condición de desplazados, con el proyecto de vida que hasta ahora vienen desarrollando”.[60] Igualmente, señaló que “51 familias no han sido reubicadas por la administración municipal, ni indemnizado, ni ordenado pago alguno relacionado con las mejoras, (...) [y] si bien es cierto que algunas autoridades pertenecientes al Comité de Justicia Transicional han expresado su preocupación por la situación del asentamiento humano CUERNAVACA, esta preocupación no ha sido eficaz frente a las actuaciones de la [administración]”.[61]

Así mismo, el Defensor del Pueblo Regional del Meta, que acompañó el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, manifestó en plena diligencia de desalojo que la misma no podía adelantarse porque no estaba garantizado el derecho a la vivienda digna de los ocupantes, especialmente de aquellos que pertenecen a la población en situación de desplazamiento. En sus palabras: “[s]i bien considero que el esfuerzo hecho por el Municipio de Puerto Gaitán en materia de elaborar una oferta ha sido un ejercicio juicioso, es obvio que ante la ausencia de las otras instituciones en nada se garantiza que la población que es objeto de esta diligencia de desalojo pueda encontrar en el [tiempo] inmediato un albergue en donde proteger a su familia, y mucho menos se observa una oferta clara en materia de garantía del derecho a la vivienda.”[62] Por lo que solicitó suspender las diligencias, hasta tanto se tomaran “todas las medidas previas y necesarias, para que antes de materializar la orden se tenga absoluta claridad (...) sobre la ubicación de los desalojados y los mecanismos dispuestos para su atención, (...) [así como] de un plan de intervención que de cuenta sobre la manera que las entidades que componen el sistema integral a víctimas va a garantizar los derechos”. [63]

Por su parte, la Procuraduría 14 Judicial-Ambiental-Agraria del Meta afirmó dentro del proceso de tutela que era necesario amparar “los derechos de los desplazados a tener un plan de acción de reubicación en el caso de lanzamiento y demolición de viviendas de la población desplazada, [pues] esta sería una oportunidad para ordenar la protección a la población desplazada, no sin antes revisar si la resolución de lanzamiento por ocupación de hecho viola el debido proceso”. En su concepto, debían revisarse todas las actuaciones procesales relativas al trámite en cuestión, y protegerse el derecho a la vivienda digna de los ocupantes, antes de proceder a realizar el desalojo.

Inclusive la Alcaldía expresó en una de las diligencias que era la única autoridad

comprometida con los pactos adquiridos, y que necesitaba del apoyo de las demás entidades del 'Comité de Justicia Transicional' para garantizar plenamente el derecho fundamental a la vivienda digna de los ocupantes, especialmente de aquellos que pertenecían a la población desplazada por la violencia. A su juicio, la obligación de proteger los bienes constitucionales en juego no era exclusivamente suya, sino que también debían participar de manera activa las entidades del orden departamental y nacional, que antes se habían comprometido a apoyar el proceso de lanzamiento del predio 'Cuernavaca'. [64]

5.2.3. De conformidad con lo expuesto, es claro que en este caso las autoridades involucradas no han garantizado al accionante ni demás ocupantes del predio 'Cuernavaca' el derecho a una vivienda digna. Aunque entre las entidades realizaron propuestas para salvaguardar los bienes constitucionales de los afectados, éstas no fueron planeadas adecuadamente, de tal forma que tuvieran la virtualidad de transformarse en acciones de protección concretas. En últimas, la Sala observa que las autoridades encargadas de velar por los intereses de los afectados no consintieron con el proceso de lanzamiento, ni con la forma en que se frustraban las gestiones previas para garantizar sus derechos constitucionales. Puede afirmarse que al momento de materializar la orden de lanzamiento, predominaba un ambiente de incertidumbre acerca de la manera en que las necesidades más básicas iban a ser cubiertas.

5.3. La actuación de las entidades demandadas es contraria a los mandatos constitucionales y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Sala encuentra entonces que la actuación de las entidades demandadas es contraria a los mandatos constitucionales y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

5.3.1. Como se dijo en el acápite anterior, la Observación General Número 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas establece que los desalojos forzosos que se efectúen en contra de población vulnerable resultan en principio contrarios a las normas del PIDESC, a no ser que se realicen de manera legal y respetando los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Y la jurisprudencia constitucional antes reseñada dispone pacíficamente que cuando en un trámite de desalojo efectuado contra la población desplazada no se garantiza su derecho a la vivienda digna, se desconocen sus bienes constitucionales y se agrava la violación sistemática de derechos

humanos a la cual se han visto sometidos.

Esto significa que la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán no puede materializar la orden de lanzamiento sin antes realizar acciones concretas para garantizar, al menos, un albergue provisional al accionante, quien es sujeto de especial protección por ser víctima del desplazamiento forzado. Dicha garantía no sólo emana de la reiterada jurisprudencia constitucional, sino también de los mandatos internacionales, y particularmente de la Constitución.

Debido a la violación continua y masiva de sus derechos fundamentales, y en razón a su especial vulnerabilidad e indefensión, la doctrina constitucional ha reconocido a la población en situación de desplazamiento el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, con fundamento además en los principios de igualdad (art. 13, CP) y solidaridad (art. 1, CP).[65] La protección se caracteriza principalmente por la prontitud en la atención de sus necesidades, ya que de otra manera “se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”.[66] En el contexto de los procesos policivos de lanzamiento por ocupación de hecho, esa protección se concretiza con la garantía de albergue provisional y apoyo decidido en la consecución de vivienda a largo plazo por parte del Estado. Esta población ha padecido directamente el flagelo de la violencia, y en tanto han dejado sus hogares y pertenencias atrás sin alguna justificación razonable, es desproporcionado despojarlos nuevamente del lugar de habitación sin asegurarles tan siquiera un espacio provisional para desarrollar sus planes de vida y los de su familia.

Por otro lado, desde la perspectiva del heredero(s) del propietario fallecido, la no ejecución de la orden de desalojo implicaría una alteración menor de su derecho como tenedor. Primero, porque (i) no se desconocerían sus facultades de uso sobre el inmueble, ni se cuestionarían las prerrogativas que tenía como propietario del mismo. Simplemente habría una suspensión en el tiempo del proceso mediante el cual buscaba restablecer sus derechos, hasta tanto las autoridades respectivas pudieran garantizar los bienes constitucionales de los ocupantes. Segundo, porque en este caso (ii) la perturbación no se ejecuta en la totalidad del bien sino sobre una porción del mismo, lo que lleva a pensar que el heredero(s) del querellante, tendría(n) la posibilidad latente de utilizar el inmueble como unidad de explotación económica y ejercer de esa forma sus prerrogativas como titular(es)

del derecho de dominio.[67] La extensión total del inmueble es de 1.823 hectáreas[68] y el asentamiento está ubicado sobre un terreno de “5 a 10 hectáreas aproximadamente”, según lo dicho por el mismo querellante (fallecido).[69] Finalmente, en tercer lugar, la Sala observa que (iii) el propietario no vivía en el predio ‘Cuernavaca’,[70] por lo que puede decirse que su derecho a la vivienda digna y el de su familia no estuvo amenazado.

En este contexto, la Corte estima necesario darle prevalencia a los derechos a acceder a una vivienda digna, sobre los derechos igualmente legítimos que le asistían al propietario del predio en cuestión. Como se vio, existe una interferencia intensa en el goce efectivo de un derecho fundamental; y, de otra parte, ocurre una alteración intermedia y momentánea en la tenencia de un bien privado, hasta tanto las autoridades correspondientes garanticen al actor reubicación y acceso a una vivienda digna. Es fundamental insistir en este punto que las facultades del propietario de disponer, usar y gozar su bien no se ponen en duda con esta determinación, simplemente se matizan sobre una porción del terreno para garantizar efectivamente los derechos fundamentales de un grupo poblacional especialmente protegido por la Constitución.

5.3.3. Debe advertirse que tanto la Administración Pública como las entidades territoriales tienen la obligación de proteger a la población víctima del desplazamiento forzado, especialmente respecto del derecho a la vivienda digna. El artículo 25 del Decreto 951 de 2001[71] dispone que de conformidad con el principio de concurrencia, los departamentos, municipios y distritos deben contribuir con recursos económicos, físicos o logísticos para ejecutar la política habitacional a favor de la población desplazada, asignándole a las entidades territoriales las siguientes responsabilidades:

- “1. Formular, en coordinación con la Red de Solidaridad Social, el Plan de Acción Zonal para su adopción por parte del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada.
2. Formular y adoptar los planes de vivienda para la población desplazada, en los términos dispuestos en el presente decreto y de conformidad con los planes de vivienda de la respectiva entidad territorial.

3. Establecer los mecanismos de coordinación para que las entidades nacionales puedan entregar la asistencia técnica a la población desplazada, para superar los problemas habitacionales.
4. Identificar y apropiar los recursos necesarios para concurrir con las entidades nacionales en la solución de los problemas habitacionales de la población desplazada de acuerdo con la ley.
5. Informar, con la periodicidad establecida al Inurbe y a la Red de Solidaridad Social, de las demandas de la población y las acciones realizadas en materia de vivienda para la atención de la población desplazada”.

Así mismo, la Sala de Seguimiento especial de la Corte Constitucional respecto del desplazamiento forzado, señaló mediante Auto 007 de 2009[72] que la política pública de vivienda para esta población debe efectuarse coordinadamente entre la Nación y las entidades territoriales. En palabras de la Corte:

“para que los responsables a nivel nacional cumplan efectivamente su labor de coordinar la política pública de atención a la población desplazada, es preciso que todos los gobernadores departamentales y alcaldes municipales cumplan cabalmente sus funciones, de conformidad con la distribución de competencias material efectuada en las normas vigentes y la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción, y colaboren decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que permitan lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ya que, como lo han señalado diferentes organizaciones sociales en los informes enviados a la Corte Constitucional y en las audiencias públicas realizadas, existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto a la gravedad de la situación del desplazamiento forzado y la correspondiente respuesta de la entidad territorial”.

En consecuencia, es claro que tanto las entidades del orden nacional, como las entidades territoriales tienen obligaciones ineludibles en materia de atención a la población desplazada en lo relativo a la vivienda, y que las mismas se encuentran regidas por el principio de (i) coordinación, que exige de las autoridades administrativas de todo nivel la ordenación coherente, eficiente y armónica de sus actuaciones, con el propósito de alcanzar los fines del Estado; de (ii) concurrencia, que implica la existencia de mecanismos de

participación entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que estas últimas puedan intervenir en el diseño y desarrollo de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y local; y de (iii) subsidiariedad, que implica que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.[73]

5.3.4. Así las cosas, la Sala Primera de Revisión considera que las entidades demandadas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de José Ramiro González Cárdenas, porque (i) la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos disponen que no puede materializarse una orden de lanzamiento en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas en situación de desplazamiento, y en este caso, (ii) si bien se realizaron esfuerzos para mitigar el impacto del desalojo, los mismos nunca tuvieron la virtualidad de transformarse en acciones concretas de protección para los bienes constitucionales del accionante. Además, la Sala encontró que, dadas esas circunstancias, (iii) sería desproporcionado despojar de su lugar de habitación al accionante para garantizarle a su propietario la libre tenencia del inmueble. Tal desalojo podría proceder cuando se garantice su derecho a un albergue provisional; teniendo en cuenta, adicionalmente, que (iv) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones concretas respecto del derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento forzado, entre ellas, la de proyectar, implementar y ejecutar programas de vivienda para dicha población.

## 6. Efectos inter comunis de la decisión

Del expediente se puede observar que el accionante no es la única persona desplazada por la violencia que se encuentra asentada en el predio ‘Cuernavaca’. Existe un gran número de personas que están en su misma situación, pero no interpusieron una acción de tutela para buscar la garantía de sus derechos fundamentales. Es preciso entonces que los efectos de esta providencia se extiendan a esas personas vulnerables para salvaguardar efectivamente sus intereses constitucionales.

6.1. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)”. No obstante, en

algunas ocasiones la Corte Constitucional ha decidido extender los efectos de sus sentencias a personas que a pesar de no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes, se encuentran en las mismas condiciones de éstos, es decir, les ha otorgado un efecto inter comunis. Al respecto, en la sentencia SU-1023 de 2001 se dijo:

“hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

Así entonces, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de accionantes, es preciso que la decisión del juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros. Para dictar fallos con efectos inter comunis deben observarse los siguientes requisitos: “(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”. [74]

6.2. Pues bien, en este caso, (i) proteger exclusivamente el derecho a la vivienda digna del peticionario amenaza el derecho a la igualdad de los otros ocupantes del predio ‘Cuernavaca’, que también están en situación de desplazamiento. La principal razón que toma la Corte para salvaguardar los intereses del accionante es su condición de desplazado, y que contra él se inició un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho sin antes garantizarle un lugar de habitación. Por tanto, dejar sin protección a otras personas cuyas garantías constitucionales son reforzadas por ser víctimas del desplazamiento, frente a la inminente orden de desalojo, no se compadece con el principio de igualdad, que en su acepción formal dispone tratar análogamente a quienes se encuentran en situaciones de hecho similares. [75] Y esto conduce al segundo punto: (ii) las personas que no acudieron a

la tutela se hallan en condiciones objetivas similares. Las entidades demandadas afirmaron dentro del proceso de tutela que en el predio 'Cuernavaca' hay un número plural de personas que hacen parte de la población desplazada, y la Corte demostró que no había una política clara que asegurara su reubicación en el corto y largo plazo. En consecuencia, hay individuos que están exactamente en la misma situación del accionante, a los cuales se les ha brindado el mismo tratamiento. Por eso, (iii) extender los efectos de la sentencia persigue alcanzar fines constitucionales legítimos y relevantes, en tanto contribuye a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del conflicto armado que ocupan el predio 'Cuernavaca'.

En este sentido, resulta imperioso que la protección de los derechos fundamentales se extienda a todas las personas desplazadas asentadas en el predio 'Cuernavaca', ubicado en Municipio de Puerto Gaitán, Meta, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

6.3. Ahora bien, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el predio en cuestión y no tienen la calidad de desplazados por la violencia. Por este motivo, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, y considerando la protección constitucional reforzada que ampara a las personas con discapacidad, las madres o padres cabeza de familia, los adultos mayores, los niños, los indígenas y los afros, entre otros, se ordenará a las entidades correspondientes que informen detalladamente cuáles son las políticas destinadas a garantizar su derecho fundamental a la vivienda digna, y qué requisitos deben cumplir para ser beneficiarios. Igualmente, dichas entidades les deberán prestar acompañamiento, para que en caso de que resulten ser beneficiarios de las políticas de vivienda a largo plazo, efectivamente se incluyan en un término perentorio, sin dejarlos desprovistos en ningún momento de un lugar de habitación digno.[76] Dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

## 7. Órdenes a proferir

7.1. Bajo este contexto, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo de única instancia del treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del proceso de tutela iniciado por José Ramiro González Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección de Policía de ese Municipio. En su lugar, se concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna del accionante, y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en el predio 'Cuernavaca' y son objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión.

7.2. En consecuencia, se ordenará a la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta, y a la Inspección Rural de Policía de ese Municipio, que en el futuro se abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto no se les garantice a los ocupantes del predio 'Cuernavaca' en situación de desplazamiento un albergue provisional en condiciones dignas. En todo caso, la Administración Municipal garantizará al heredero o los herederos del dueño del predio, o demás personas con interés legítimo, (i) la no extensión del asentamiento humano hacia otros terrenos del predio 'Cuernavaca', y que (ii) no se levanten más construcciones de las existentes, manteniendo el estado de cosas.

Despojar al accionante de su lugar de residencia actual, es inconstitucional, hasta tanto no se le garantice el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna en su calidad de víctima del desplazamiento forzado.

En este caso se debe ordenar que en el futuro las demandadas se abstengan de adelantar cualquier diligencia de desalojo en el predio 'Cuernavaca', aun cuando el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho se suspendió por la muerte del querellante, según información entregada por la Alcaldía de Puerto Gaitán, pero existe la posibilidad de que el heredero o los herederos de José Armando Navarro López, u otras personas con interés legítimo, continúen la querrela o inicien una nueva acción.

Las normas que regulan este proceso tienen un común denominador que hacen que este trámite se inicie y lleve a término en virtud de una querrela interpuesta por quien demuestre previamente la explotación económica del bien ocupado. El artículo 1º del Decreto 747 de 1992 establece que este tipo de querrelas sólo podrán ser impetradas por quien "explote económicamente un predio agrario". Así, el interés subjetivo que protege el

proceso de lanzamiento no es otro que el de mantener el estado de cosas previo a la invasión, de quien demuestre explotación económica de un inmueble. En esta medida, es razonable pensar que el trámite no tiene la virtualidad de extenderse automáticamente más allá de la vida del querellante, y que si se pretende continuarlo debe mediar la intervención de quienes a su turno tengan su mismo derecho, a saber, los que simultáneamente hubieran explotado el bien, o quienes tienen probada y evidente vocación hereditaria, o quienes demuestran una condición suficiente para interponer la querrela.

7.3. El amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en un censo actualizado, su condición de personas desplazadas por la violencia. Con este fin, se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo censo de familias asentadas en el predio 'Cuernavaca' del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. Para ello se deberán tener en cuenta los lineamientos sistematizados en la sentencia T-328 de 2007.[77]

7.4. Una vez realizado lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Puerto Gaitán y a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización de ese censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en predio 'Cuernavaca', sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes. Dicho auxilio durará hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas, para lo cual, las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales, deberán diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de los inmuebles.

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”.[78]

7.5. Así mismo, se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, una vez culminado el censo ordenado en esta sentencia, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas el predio ‘Cuernavaca’, y determine el estado actual de las ayudas recibidas por éstas y sus núcleos familiares, como víctimas del desplazamiento forzado, para que adelante y concluya las acciones necesarias para que se les garantice el acceso efectivo a los planes y programas de atención y estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el ofrecerles una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización socioeconómica, hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

7.6. Como protección para las personas que no hacen parte de la población desplazada, la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, que les informe 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 estos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

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

### III. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de única instancia del treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del proceso de tutela iniciado por José Ramiro González Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, y la Inspección de Policía de ese Municipio, en el cual se declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna del accionante, y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en el predio 'Cuernavaca' y son objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta, y a la Inspección Rural de Policía de ese Municipio, que en el futuro se abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto se les garantice a los ocupantes del predio Cuernavaca en situación de desplazamiento un albergue provisional en condiciones dignas. En todo caso, la Administración Municipal tomará las medidas necesarias para garantizarle al heredero o los herederos del señor José Ramiro González Cárdenas, que no se extienda el asentamiento humano hacia otros terrenos del predio 'Cuernavaca', y no se levanten más construcciones de las existentes, manteniendo el estado de cosas.

Tercero.- Para efectos de materializar la orden contenida en el numeral segundo, ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo censo de familias asentadas en el predio 'Cuernavaca' del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. El amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en ese censo, su condición de personas desplazadas por la violencia y se hayan asentado con anterioridad al inicio de la querrela policiva.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía de Puerto Gaitán y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización de ese censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en predio 'Cuernavaca', sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes. Dicho auxilio durará hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas, para lo cual, las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales, deberán diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de los inmuebles.

Quinto.- ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, una vez culminado el censo al que se refiere el numeral tercero de esta sentencia, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas en el predio 'Cuernavaca', y determine el estado actual de las ayudas recibidas por éstas y sus núcleos familiares, como víctimas del desplazamiento forzado, para que adelante y concluya las acciones necesarias para que se les garantice el acceso efectivo a los planes y programas de atención y estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el ofrecerles una solución definitiva a su problema de vivienda mediante la ejecución de programas de estabilización socioeconómica, hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

Sexto.- Como protección para las personas que no hacen parte de la población desplazada, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, que les informe 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 estos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Igualmente, deberá prestar acompañamiento, para que en caso de que resulten ser beneficiarios de las políticas de vivienda a largo plazo, efectivamente se incluyan en un término perentorio, sin dejarlos desprovistos en ningún

momento de un lugar de habitación digno.

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

Octavo.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En virtud de los principios de celeridad e informalidad de la acción de tutela (D.L 2591 de 1991, art. 3), el despacho de la Magistrada Sustanciadora se comunicó con la Unidad para las Víctimas del Departamento para la Prosperidad Social, para que informara si el accionante estaba enlistado en el Registro Único de Víctimas. Mediante comunicación No. 20137206688642, dicha entidad indicó que “José Ramiro González Cárdenas, C.C. 18221205, se encuentra incluido activo como desplazado víctima del conflicto armado

interno del país, desde el 17 de febrero de 2010, por hechos ocurridos el 12 de enero de 2010 en El Retorno, Guaviare.”

[3] Censo efectuado por el ICBF sobre el predio ‘Cuernavaca’, entre el veintitrés (23) y veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). Para esa fecha el inmueble estaba ocupado por 33 familias (123 personas), de las cuales 19 son víctimas del desplazamiento forzado, 12 en situación de vulnerabilidad, y 2 campesinos sin tierra. (Folios 78 al 80 del cuaderno de anexos No. 19).

[4] Querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, presentada por José Armando Navarro López contra habitantes indeterminados del predio “Cuernavaca”. (Folios 1-7 del cuaderno de anexos No. 3).

[5] Certificado de Tradición y Matrícula Inmobiliaria No. 234-14537 actualizado hasta el tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), correspondiente al predio “Cuernavaca”, ubicado en el Municipio de Puerto Gaitán, Meta, en la vereda “Las Planas”. Allí se puede observar en la anotación No. 6 que el señor José Armando Navarro es el titular del derecho real de dominio. (Folios 207 y 208).

[6] Resolución No. 916 de agosto de 2012, mediante la cual se profiere orden de lanzamiento y se comisiona al Inspector de Policía para que realice las diligencias. (Folios 8 y 9 del cuaderno de anexos No. 3).

[7] Aviso del ocho (8) de agosto de dos mil doce (2012), ubicado en “un lugar visible del predio ocupado”, y en el cual se informa sobre el proceso de lanzamiento en cuestión a las personas interesadas. (Folio 12 del cuaderno de anexos No. 3).

[8] Acta de la diligencia de inspección ocular realizada el diez (10) de agosto de dos mil doce (2012), en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. (Folios 14 al 18 del cuaderno de anexos No. 3).

[9] Acta de continuación de la diligencia de inspección ocular del dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). (Folios 91 al 99 del cuaderno de anexos No. 3).

[10] Elementos materiales de prueba adjuntados al proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, entre los cuales se hallan censos, certificaciones de constitución del

asentamiento, y títulos de propiedad sobre el inmueble. (Folios 100 al 313 del cuaderno de anexos No. 3).

[11] Auto 073 del ocho (8) de enero de dos mil trece (2013), emitido por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta. En este

[12] Específicamente, en las Actas 1 y 2 del Comité de Justicia Transicional del dieciséis (16) y veintitrés (23) de enero de dos mil trece (2013), se dice que en las reuniones participaron representantes de las siguientes entidades: “la Alcaldía Municipal [de Puerto Gaitán], la Secretaría de Gobierno, Personería Municipal, Oficina asesora de planeación, Secretaría Social, Área Agropecuaria y Medio Ambiente, Veeduría Ciudadana, Comisaría de Familia, ICBF, Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Policía Nacional, SIJIN, Ejército, Armada Nacional, Hospital Municipal de Puerto Gaitán, Secretaría de Salud, Oficina de Comunidades Municipal, Inspección Rural de Policía de Puerto Gaitán, Fiscalía General de la Nación, Representantes de Víctimas, Gobierno Departamental del Meta, Dirección Regional ICBF, Procurador Regional, Defensoría Regional del Pueblo, Secretaría Departamental de Víctimas, Secretaría Departamental de Salud, Secretaría Departamental de Agricultura, Secretaría Departamental de Equidad de Género, Comando Departamental de Policía, MAPP OEA, Departamento para la Prosperidad Social, Unidad de Restitución de Tierras, Oficina Promotora de Paz, y Coordinador de la Universidad Católica. El INCODER y la ONU se excusaron.”. (Folios 1 al 31 del cuaderno de anexos No. 1).

[13] En efecto, los compromisos adquiridos se iban a cumplir antes, durante y después de la diligencia de lanzamiento. Las obligaciones eran las siguientes: (i) por la Secretaría de Gobierno Municipal, realizar un censo de las familias asentadas en el predio y remitirlo a las demás entidades, además de que se encargaba de “informar con suficiente antelación la convocatoria de la diligencia de lanzamiento”; (ii) la Unidad de Víctimas Departamental haría una “caracterización del censo”; (iii) y la Policía Nacional “garantizar la seguridad, brindar protección, y acompañar la realización de las diligencias”. Durante el trámite de desalojo, se llevarían a cabo las siguientes actividades: (i) la Secretaría de Gobierno Municipal identificaría la población durante el lanzamiento, y la transportaría desde el predio hasta el casco urbano de Puerto Gaitán; (ii) y el Departamento para la Prosperidad Social, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Regional, el ICBF, y la Personería Municipal, prestarían acompañamiento. Finalmente, se pactaron los siguientes compromisos a

cumplirse luego de que se realizara el desalojo: (i) la Secretaría de Gobierno Municipal ofrecería arrendamiento por tres (3) meses para las personas desalojadas; (ii) la Unidad de Restitución de Tierras verificaría “las solicitudes de trámites de restitución de tierras”; (iii) El Departamento para la Prosperidad Social revisaría la “oferta institucional para víctimas”; (iv) la Unidad de Víctimas les brindaría “ayuda humanitaria de transición y facilidad del acceso a la ruta de atención y asistencia”; (v) el ICBF “garantizar la inclusión de la población en los servicios de la institución”; (vi) el Centro de Atención en Salud junto con la Secretaría Departamental de Salud ofrecería la atención médica luego de efectuarse el lanzamiento; y (vii) la Secretarías Departamentales de Equidad de Género, Desarrollo Agroeconómico, y Víctimas, verificarían las ofertas institucionales para las personas afectadas. (Folios 15 al 18 del cuaderno de anexos No.1).

[14] En la acción de tutela presentada por Rito Santoyo Leal contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, el Juez Primero Penal Municipal de Garantías de Villavicencio decidió suspender provisionalmente las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho sobre el predio ‘Cuernavaca’. En razón de esa decisión fue que se suspendió el trámite que iba a realizarse entre el 22, 23 y 24 de mayo de dos mil trece (2013). (Folio 166).

[15] (i) El quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), la Procuraduría Agraria Ambiental del Meta solicitó que se suspendiera la diligencia de desalojo programada para el dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013), hasta tanto no se resolvieran dos procesos de tutela que estaban en curso (Folios 598 y 599 del cuaderno de anexos No. 3). (ii) El once (11) de abril de dos mil trece (2013), durante uno de los trámites de lanzamiento, la Defensoría del Pueblo solicitó que se suspendiera el desalojo porque no estaba garantizado el derecho a la vivienda de los afectados. En palabras del delegado de la Defensoría del Pueblo: “Si bien considero que el esfuerzo hecho por el Municipio de Puerto Gaitán en materia de elaborar una oferta [de vivienda] ha sido un ejercicio juicioso, es obvio que ante la ausencia de las otras instituciones, en nada se garantiza que la población que es objeto de esta diligencia de desalojo pueda encontrar un inmediato albergue en donde proteger su familia, y mucho menos se observa una oferta clara en materia de garantía del derecho a la vivienda. || (...) Teniendo en cuenta lo expuesto, y actuando en el ámbito de las funciones constitucionales y legales a mi delegadas, de manera respetuosa, al señor Inspector, a la Alcaldía Municipal y a las autoridades que se encuentran presentes, tomar todas las medidas previas y necesarias para que antes de materializar la orden se tenga la absoluta claridad sobre la

ubicación de los desalojados y los mecanismos de atención. (...)" (Folio 49 y 50 del cuaderno de anexos No. 1). (iii) Finalmente, en diligencia del veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), la Defensoría Regional del Pueblo solicitó nuevamente que se suspendiera el proceso de lanzamiento hasta que se garantizaran los derechos fundamentales de las personas vulnerables, especialmente de aquellos que habían sido víctimas del desplazamiento forzado. (Folio 73 del cuaderno de anexos No. 1).

[16] Folio 15 del cuaderno de anexos No.1

[17] También el Ministerio Público intervino para advertir que, en su criterio, se presentaba una causal de nulidad, por cuanto se le había notificado tardíamente del inicio del proceso.

[18] Véanse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: SU-1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-078 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-967 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa), T-068 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-282 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-119 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), y T-239 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa). Más adelante se expondrán algunas de estas providencias y sus fundamentos. En este punto basta decir que en ellas la Corte se aproximó a los casos desde el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, cuando encontró que podía verse amenazado por la iniciación de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

[19] Artículo 8º, Decreto 747 de 1992. "Llegados el día y hora señalados para práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos donde oír a las partes, recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. || Parágrafo. La intervención de cada una de las partes en la diligencia no podrá exceder de quince (15) minutos. Cuando fueren más de dos querellados designaran un vocero para que intervenga en la diligencia."

[20] El artículo 10º del Decreto 747 de 1992 dice: "[c]ontra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador. La reposición se resolverá dentro de la misma audiencia y el recurrente deberá exponer las razones que la sustenten. Si se interpone la apelación se enviará el expediente a la Gobernación, al día siguiente de resuelta la

reposición.”

[21] (MP. Catalina Botero Marino). En la misma línea de argumentación, pueden consultarse las sentencias T-038 de 2009 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-042 de 2009 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-234 de 2009 (MP. Clara Elena Reales Gutiérrez), T-299 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo).

[22] Al respecto, pueden observarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-323 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), T-119 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-264 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), y T-239 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa). En todas ellas, las respectivas salas de revisión ampararon el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, ante una inminente orden de desalojo producto de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. Para el examen de procedibilidad, no se tuvieron en cuenta los requisitos establecidos para la tutela contra providencias judiciales, sino más bien el de subsidiariedad. Específicamente, en la sentencia T-119 de 2012, la Sala Novena de Revisión sostuvo que “(...) si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales, en el caso especial de los desplazados, es viable el estudio de fondo sin el análisis de los exigentes requisitos sentados por la Corte para evaluar contravenciones a los derechos fundamentales originadas en decisiones judiciales.”

[23] Corte Constitucional, sentencias T-086 de 2006 (M.P Clara Inés Vargas Hernández); T-821 de 2007 (M.P Catalina Botero Marino. A.V Jaime Araújo Rentería); T-282 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva. S.P.V Mauricio González Cuervo).

[24] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los

Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

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

[26] Dice el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”. Punto 7 de la Observación general No. 4.

[27] Sentencia T-044 de 2010. En esa oportunidad, la Corte tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona a la cual se le negó un subsidio para adquisición de vivienda, bajo el argumento de que era propietaria de un inmueble ubicado en el sitio desde el cual había sido desplazada por la violencia. Luego de constatar que la persona no podía habitar en ese otro inmueble por temor a las amenazas que originalmente la hicieron desplazarse, y que entre tanto no tenía otra vivienda funcionalmente semejante, la Corporación concluyó que la negativa del subsidio, significaba en la práctica una violación de su derecho a la vivienda digna. Esta última la caracterizó como una “necesidad humana básica real, [que] es la de contar con un lugar donde poder pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez les depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”.

[28] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 2.1: “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Subrayas añadidas).

[29] Observación General No. 3.

[30] Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime

Araújo Rentería; Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma, por violar el principio de progresividad, en su versión de prohibición de regresividad injustificada. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso no justificado. Por ello, la norma fue declarada inexecutable. Para decidir dijo, al respecto, que “la medida reduce de manera sustantiva los recursos destinados a la educación superior. En estos casos, las autoridades competentes pueden demostrar que la medida no “retrocede” los avances logrados en materia de educación superior. [...] Sin embargo, nada de esto fue demostrado en el presente proceso”.

[31] En la Observación General No. 3, el Comité dice respecto del principio de progresividad: “el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la Plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.

[32] Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, la cual fue considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios: “8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema

legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”; “21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúan tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”; “22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto”.

[33] Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). En esta oportunidad la Corporación examinaba la constitucionalidad de un precepto que excluía a un grupo de beneficiarios de los servicios ofrecidos por el sistema de salud de las fuerzas militares y de policía, aun cuando antes los incluía. La Corte consideró que ese retroceso, en la protección del derecho a la seguridad social en salud del grupo excluido, resultaba injustificado. Para decidir, tuvo en cuenta la distinción entre obligaciones de cumplimiento inmediato, y obligaciones de cumplimiento progresivo. Sostuvo que el Estado había incumplido la prohibición, de no retroceder injustificadamente en el nivel de protección alcanzado. Esta última prohibición la caracterizó de la siguiente manera: “el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

[34] De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental -salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la

labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

[35] Corte Constitucional, sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador, la Corte dijo: “así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación”.

[36] El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. En un sentido similar, puede verse la citada sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[37] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Sostuvo allí, al examinar si todas las obligaciones estatales derivadas de un derecho social podían exigirse de inmediato, la Corte consideró que algunas no. Cuando eso no era posible; esto es, “cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos”.

[38] En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la

sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[39] El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo, Punto 22.

[40] Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), se expresó que aun cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

[41] La Observación general No. 4 dice: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

[42] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008.

[43] Todas ellas aparecen expuestas en el punto 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el artículo 11.1 del PIDESC. Esa interpretación es reconocida como válida, por esta Corte, entre otras en la sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[44] Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra)

[45] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[46] *Ibíd.*

[47] (i) Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a “alojamiento y vivienda básicos” -elemento esencial del derecho a la subsistencia mínima, precisado en el principio rector 18-; // (ii) Que la política que se diseñe haga parte de los esfuerzos para “proveer apoyo para el autosostenimiento” -tal como se deduce de los principios rectores 1, 3, 4, 11, y 18-; // (iii) Que la política que se diseñe esté enfocada a satisfacer el goce efectivo de los derechos de toda la población desplazada registrada, durante un periodo de tiempo que pondere, de una parte la primacía del servicio prestado respecto de los derechos de las personas desplazadas, y de otra, las dificultades y restricciones para alcanzar dichos niveles de cobertura y protección; // (iv) Que se defina el compromiso de las entidades territoriales, en especial en los POT y usos del suelo; // (v) Que se estimule la oferta para desplazados; // (vi) Que se respete el enfoque diferencial y el enfoque de derechos; // (vii) Que se de prioridad a las madres cabeza de familia; // (viii) Que tenga en cuenta el diseño y la adopción de medidas transitorias dirigidas a la protección de las personas que ya han realizado trámites para acceder a las ayudas estatales respectivas; // (ix) Que se de cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.

[48] El Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, reglamentó las medidas de restitución de vivienda de las víctimas incluidos en el Registro Único de Víctimas en los artículos 131 y siguientes.

[50] Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-078 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-967 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa), T-068 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-282 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-119 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), y T-239 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa).

[51] (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[52] Un año después de proferida esta sentencia de unificación, la Sala Quinta de Revisión

de la Corte profirió la sentencia T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), mediante la cual se garantizó el derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia en el marco de un proceso de lanzamiento. En ese caso se había materializado una orden de desalojo en contra de la accionante, y la Corte sostuvo que tal actuación era inconstitucional hasta tanto se le ofreciera una solución “real y efectiva” a su problema de vivienda.

[53] (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[54] (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[55] (MP. María Victoria Calle Correa).

[56] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[57] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[58] Cabe precisar que el desalojo se suspende hasta tanto se garantice un albergue provisional, y no hasta cuando se inscriban a los afectados en programas de solución definitiva de vivienda, porque, como se explicó en el apartado anterior, las obligaciones del Estado en materia de vivienda digna son de carácter progresivo, y no se puede limitar indefinidamente el derecho de dominio del propietario. Al respecto, puede observarse, entre otras, la sentencia T-239 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). En esa oportunidad, la Sala Primera de Revisión amparó el derecho fundamental a la vivienda de un grupo de personas en condición de desplazamiento, contra el cual se había emitido una orden de desalojo dentro de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. Allí se sostuvo que el desalojo no se podía ejecutar, hasta tanto le garantizaran a los accionantes “un albergue provisional en condiciones dignas.”, y además se ordenó a las autoridades competentes que, luego de ejecutar el desalojo y garantizar un albergue temporal, inscribieran a los afectados en programas de vivienda definitiva. En el mismo sentido puede observarse la sentencia T-349 de 2012 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), citada anteriormente.

[59] Ob, cit. Actas 1 y 2 del ‘Comité Territorial de Justicia Transicional’, en el cual constan los compromisos adquiridos dentro del mismo respecto del desalojo del predio

'Cuernavaca'. (Folios 15 al 18 del cuaderno de anexos No.1).

[60] Ob, cit. Acción de tutela presentada por José Ramiro González Cárdenas. (Folio 7).

[61] *Ibíd.*

[62] Ob, cit. Acta de la diligencia de lanzamiento realizada el once (11) de abril de dos mil trece (2013). (Folio 49 del cuaderno de anexos No 1).

[63] *Ibíd.* En esa misma diligencia participó un representante de la Personería Municipal, el cual manifestó lo siguiente: "es deber del Ministerio Público velar por el cumplimiento de las obligaciones que la ley de víctimas otorga a favor de la población desplazada. Entiendo perfectamente que la propuesta de atención presentada por la Administración Municipal no satisface de manera efectiva el núcleo esencial del derecho a la vivienda en condiciones dignas, precisamente por ello es que toma importancia el llamado de corresponsabilidad a las demás entidades que integran el sistema nacional de atención integral a las víctimas". (Folio 60 del cuaderno de anexos No. 1).

[64] En la diligencia del once (11) de abril de dos mil trece (2013), una representante de la Alcaldía de Puerto Gaitán señaló que la administración municipal estaba dispuesta a cumplir con sus compromisos, pero instaba a los ocupantes "(...) para que acudan a solicitar el resto de beneficios adquiridos por las otra entidades, [porque] la obligación de atender con ayudas y beneficios a las personas en condiciones de vulnerabilidad recaen en el estado, no se puede responsabilizar de dicha obligación al Municipio de Puerto Gaitán." (Folio 51 del cuaderno de anexos No. 1).

[65] El deber estatal de prestar especial atención a la población víctima del desplazamiento forzado también tiene sustento en la imposibilidad del Estado para cumplir con su obligación de preservar las condiciones mínimas de orden público, que en su momento eran requeridas para evitar la materialización del desalojo y la violación masiva de los derechos fundamentales. Así lo reconoció la Corte, por ejemplo, en la sentencias SU-1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-721 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis), en las cuales se dijo que "(...) al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si 'no fue capaz de impedir que sus asociados

fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas.”.

[66] Corte Constitucional, sentencias T-602 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería) y T-669 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[67] Del expediente se puede observar que en los terrenos donde no se perturba la tenencia se ejecutan actos de explotación económica, y que inclusive eso quedó claro en el proceso policivo de lanzamiento cuando se buscaba demostrar los actos de señor y dueño del propietario. El inspector señaló que dentro del predio (i) “había semovientes entre un número aproximado de 80 a 100 cabezas, todas de propiedad del señor Navarro López”, además de que (ii) habían negocios jurídicos entre el propietario y la empresa “Pacific Rubiales Energy”, como consecuencia de una exploración de recursos naturales. (Folio 330 del cuaderno de anexos No. 3).

[68] Ob, cit. Certificado de Tradición y Matrícula Inmobiliaria del predio ‘Cuernavaca’, en la que se observa que la extensión del inmueble es de 1.832 Hectáreas. (Folio 294).

[69] Ob, cit. Querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho presentada por José Armando Navarro López. Allí se dice en el numeral segundo que “como propietario y poseedor del [predio Cuernavaca] he sido víctima de quienes por vía de hecho se han asentado en una extensión de tierra de 5 a 10 hectáreas aproximadamente, pertenecientes al lote de terreno de mi propiedad.” (Folio 2 del cuaderno de anexos No. 3)

[70] Ob, cit. Intervención de José Armando Navarro López en el proceso de tutela, en la cual se puede constatar que el accionante y su familia reside en la ciudad de Villavicencio, Meta. Es de recordar que el predio ‘Cuernavaca’ queda ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta. (Folio 278).

[71] “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”.

[72] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[73] Ver las sentencias C-1051 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-088 de 2011 (MP Luis

Ernesto Vargas Silva), así como los Autos 007 de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y 383 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[74] Corte Constitucional, sentencia T-088 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

[75] Para una exposición más amplia del principio de igualdad, véanse las sentencias de constitucionalidad C-673 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-093 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[76] Al respecto puede observarse la sentencia T-740 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), mediante la cual se estudió un asunto similar al presente, y se decidió extender los efectos de la sentencia a las demás personas ocupantes del predio objeto de lanzamiento, así no ostentaran la calidad de desplazados.

[77] (MP. Jaime Córdoba Triviño).

[78] Corte Constitucional, sentencia T-088 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva).