

## **Sentencia T-946/11**

### **DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional**

*La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha otorgado a la población desplazada, no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona humana, que se armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta. Así entonces, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población. De otra parte, debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara.” La jurisprudencia constitucional ha sostenido también que este deber estatal además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, tiene su fundamento último en la imposibilidad del Estado para cumplir con la obligación básica de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados.*

### **DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia del deber del Estado como garante primario**

*Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. 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 precisos contenidos que el Estado debe asegurar a fin de garantizar la protección real y efectiva de este derecho.*

### **DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO**

*i) La tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución bienes ocupados irregularmente. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional y la ley en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado. Así mismo, (iv) en el trámite de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar el derecho al debido proceso tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble.*

### **PRINCIPIOS PARA LA COORDINACION ENTRE LA NACION Y LOS ENTES TERRITORIALES ENCARGADOS DE LA ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA**

*Es claro que tanto las entidades del orden nacional, como las entidades territoriales tienen obligaciones ineludibles en materia de atención a la población desplazada y que su accionar se encuentra regido por los siguientes principios (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; (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 (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.*

**EFFECTOS INTER COMUNIS-**Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

*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. Así entonces, 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.”*

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

*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.*

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

**POBLACION DESPLAZADA-Suministro de albergue provisional, ayuda humanitaria y vinculación a programas de personas desplazadas que ocupan predio “La Sabana 1” con efectos inter comunis**

**DESPLAZADOS INTERNOS-Juez constitucional no puede ordenar la suspensión indefinida de una diligencia de desalojo en el marco de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho**

**Referencia: expediente T-3174556**

Acción de tutela instaurada por Nelly María Carrillo, Miltón Antonio Martínez Mojica, Hugo Armando España Daza, Elvia Jiménez García, Ornellys Santana Mendoza, Diana Alejandra Piña Sánchez, Eduvilia María Mejía Yance, Fernando Sánchez Castillo, Viviana Espinoza, Edgar Enrique Rodríguez Padilla, Evaristo López Torres, María Cleofe Rodríguez, Carlos Aurelio Segovia Meyer, Karen Rocio Beltrán Sierra, Yolanda Arrieta, Yenis Karina Conrado Arguello, Inés Del Rosario Ariza Hurtado, Santander Hernández, Arturo Rafael Yance Castillo, Arnulfo Arévalo Durán, Bernardo José González, Edwin Fair Julio Julio, Iris Patricia Guerra Morales, Rafael Guillermo Valera Martínez, Ricardo Andrés Parra, Josefa María Morales, Mariana Gutiérrez Naranjo, Elides Mendoza Montero, Rafael Rodríguez Rodríguez, Epifania Montaña Loperena, Marlenis Gerardine, Estebana Durán Navarro, Eva Serpa Boneth, Isidora Bastidas

Florez, Beatriz María García Guete, Luciano Vásquez Palacio, Denis María Pérez López, Nuvis Montero Ramírez, Faveiser Manuel Carrillo, Carmen Cecilia Leal Torres, Gabriel C. Maestre, Marco Tulio Pérez, María Cristina Miranda Fonseca, Emeldo Radael Medina Jiménez, Luzmila Correa Altahona, Saida Correa Altahona, Gloria Cecilia Costa Lizcano, José Armando González Matute, Rita Mercedes Rodríguez De Carrillo y Dina Luz Jiménez contra la Alcaldía de Valledupar, el Departamento del Cesar y Acción Social.

**Magistrada ponente:**

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011)

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

**SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar el catorce (14) de abril de dos mil once (2011) y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Valledupar el primero (1) de junio de dos mil once (2011), dentro del proceso de tutela iniciado por las acciones instauradas por Nelly María Carrillo, Miltón Antonio Martínez Mojica, Hugo Armando España Daza, Elvia Jiménez García, Ornellys Santana Mendoza, Diana Alejandra Piña Sánchez, Eduvilia María Mejía Yance, Fernando Sánchez Castillo, Viviana Espinoza, Edgar Enrique Rodríguez Padilla, Evaristo López Torres, María Cleofe Rodríguez, Carlos Aurelio Segovia Meyer, Karen Rocío Beltrán Sierra, Yolanda Arrieta, Yenis Karina Conrado Arguello, Inés Del Rosario Ariza Hurtado, Santander Hernández, Arturo Rafael Yance Castillo, Arnulfo Arévalo Durán, Bernardo José González, Edwin Fair Julio Julio, Iris Patricia Guerra Morales, Rafael Guillermo Valera Martínez, Ricardo Andrés Parra, Josefa María Morales, Mariana Gutiérrez Naranjo, Elides Mendoza Montero, Rafael Rodríguez Rodríguez, Epifania Montaña Loperena, Marlenis Gerardine, Estebana Durán Navarro, Eva Serpa Boneth, Isidora Bastidas Flórez, Beatriz María García Guete, Luciano Vásquez Palacio, Denis María Pérez López, Nuvis Montero Ramírez, Faveiser Manuel Carrillo, Carmen Cecilia Leal Torres, Gabriel C. Maestre, Marco Tulio Pérez, María Cristina Miranda Fonseca, Emeldo Radael Medina Jiménez, Luzmila Correa Altahona, Saida Correa Altahona, Gloria Cecilia Costa Lizcano, José Armando González Matute, Rita Mercedes

Rodríguez De Carrillo y Dina Luz Jiménez contra la Alcaldía de Valledupar, el Departamento del Cesar y Acción Social.<sup>1</sup>

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Hechos**

1.1. Afirman los accionantes que aproximadamente unas 800 familias desplazadas por la violencia, compuestas por alrededor de 1600 niños y 1400 adultos, se asentaron de manera pacífica en el predio privado denominado La Sabana 1, propiedad del señor Alberto Pimienta Cotes, desde el mes de octubre de 2008, ante la ausencia de soluciones a sus problemas de vivienda por parte de las autoridades locales.

1.2 Sostienen que viven en condiciones indignas e inhumanas debido al hacinamiento en que se encuentran, pues en una sola habitación viven hasta diez personas sin contar con servicios públicos adecuados, y además carecen de alcantarillado, situación que los expone a permanentes enfermedades.

1.3 El 25 de noviembre de 2008 el señor Pimienta Cotes instauró querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho contra las personas desplazadas que ocuparon los terrenos de su propiedad.

1.4 El 26 de enero de 2009 el Alcalde Municipal de Valledupar admitió la querrela policiva instaurada por el señor Pimienta Cotes y decretó el lanzamiento por ocupación de hecho en contra de las personas que ocupaban el terreno atrás mencionados.

1.5 El apoderado de los accionantes y representante legal de la ONG Asociación Nacional de Destechados, manifestó que el 8 de marzo de 2011 presentó una oferta al señor Pimienta Cotes para comprar los predios referidos mediante el pago de un anticipo de \$200.000.000, sin que obtuviera respuesta alguna a la propuesta de compra.

1.6 El 24 de marzo de 2011 el apoderado de los actores presentó al Alcalde Municipal de Valledupar una solicitud de aplazamiento del desalojo masivo de las personas desplazadas que ocupaban los predios objeto del proceso policivo.

1.7 El 29 de marzo de 2011 el Consejo de Gobierno ratificó la orden de desalojo en contra de los ocupantes, fijando como fecha para llevar a cabo tal diligencia el día 6 de abril de 2011.

---

<sup>1</sup> El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto de agosto treinta (30) de dos mil once (2011) proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

1.8 El 1 de abril de 2011 los accionantes interpusieron la presente tutela en donde solicitan: (i) la suspensión del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho; (ii) la reubicación en viviendas dignas de la población desplazada asentada en los predios objeto del proceso de lanzamiento; (iii) la apropiación, por parte de la Alcaldía de Valledupar y del Departamento del Cesar, de los recursos necesarios para ejecutar programas de vivienda destinados a la población desplazada; y (iv) la entrega, por parte de Acción Social, de los recursos necesarios para resolver los problemas de vivienda de la población desplazada que se pretende proteger mediante la presente acción de tutela.

1.9 El 4 de abril de 2011 mediante Resolución No. 000805 el Alcalde Municipal de Valledupar resolvió *“suspender de manera indefinida la diligencia de desalojo fijada por la Inspección Séptima de Policía de la Casa de la Justicia de la Nevada de Valledupar, en el inmueble urbano ubicado en la vía de la Vereda denominada Cominos de Tamacal de propiedad del señor Alberto Pimienta Cotes”*, teniendo en cuenta el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en materia de atención a las víctimas del desplazamiento forzado y *“mientras el Municipio de Valledupar procede a diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para entrar a solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de un inmueble objeto de la querrela”*.

## **2. Coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo**

El Defensor del Pueblo, Regional Cesar, presentó escrito ante el Juez de primera instancia para coadyuvar en la presente acción de tutela. El coadyuvante, luego de referir las normas nacionales e internacionales que garantizan los derechos fundamentales de la población desplazada, así como la jurisprudencia constitucional sobre la materia, solicitó se ordenara a la Alcaldía de Valledupar la provisión de una vivienda digna y la suspensión de la diligencia de desalojo como medida provisional.

## **3. Respuesta de la Gobernación del Cesar**

La Gobernación del Cesar, actuando por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos, se opuso a las pretensiones de los actores aduciendo que dicha entidad no había vulnerado los derechos fundamentales de los mismos, pues, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, no era competente para resolver los problemas de vivienda de la población desplazada, ya que estas competencias estaban radicadas en cabeza de Acción Social, el Municipio de Valledupar y el Fondo Nacional de Vivienda.

## **4. Respuesta de la Alcaldía de Valledupar**

La entidad territorial demandada, actuando por intermedio del Alcalde Municipal, se refirió a los hechos aludidos en la solicitud de tutela, indicando que frente a la solicitud de suspensión del proceso de lanzamiento por

ocupación de hecho debería declararse la carencia actual de objeto, por cuanto mediante Resolución del 4 de abril de 2011 se había decretado dicha suspensión.

De otra parte, frente a la solicitud de realizar una apropiación presupuestal por parte de la Alcaldía Municipal para solucionar el problema de vivienda de los accionantes, esta entidad territorial señaló que el juez de tutela no es competente para ordenar este tipo de medidas. Igualmente, indicó que la solución a los problemas de vivienda de la población desplazada requería no solamente de los esfuerzos del municipio, sino también de otras entidades como la Nación, el Departamento y el INURBE.

### **5. Respuesta del señor Alberto Pimienta Cotes en calidad de tercero interviniente**

El señor Alberto Pimienta Cotes, propietario del predio La Sabana I, ubicado en la vía a la Vereda Los Commos de Tabacal, paralela a los barrios Nevada, Divino Niño y Bello Horizonte de la ciudad de Valledupar, solicitó negar la acción de tutela y ordenar la práctica del desalojo, ya que la suspensión indefinida del mismo le ha ocasionado graves perjuicios económicos, por lo que solicitó una indemnización por tal situación. Señaló además que si bien es cierto se debe proteger a la población desplazada, no se pueden desconocer sus derechos como propietario del predio ocupado por los accionantes.

### **6. Pruebas practicadas antes del fallo de primera instancia**

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, mediante auto del ocho (8) de abril de dos mil once ordenó citar a rendir declaración a Nelly Mejía Carrillo, Milton Antonio Martínez Mojica, Hugo Armando España Daza y Elvia Jiménez García.

El once (11) de abril de dos mil once (2011) comparecieron ante el Juez de tutela de primera instancia el señor Milton Antonio Martínez Mojica y la señora Elvia Jiménez García para rendir testimonio. Señalaron que son desplazados y se asentaron en los predios que son propiedad del señor Alberto Pimienta ante la imposibilidad de encontrar otro lugar donde vivir. Agregan que carecen de servicios públicos, aunque cuentan con servicios de salud. Finalmente, manifiestan que hasta el momento ninguna autoridad ha solucionado el problema de vivienda, sin embargo, la Alcaldía les habría anunciado una posible reubicación en otro terreno.

### **7. Decisión del juez de tutela de primera instancia**

El catorce (14) de abril de 2011, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar concedió la tutela al derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes. El a-quo señaló que las entidades accionadas no habían implementado programas o medidas tendientes a garantizar el derecho a la

vivienda digna de los accionantes, por lo que de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, resultaba necesario proteger los derechos de los accionantes. En consecuencia, el juez de tutela ordenó al Alcalde de Valledupar mantener la suspensión de la diligencia de desalojo sobre el predio en mención *“hasta tanto no se haya logrado una solución definitiva a la problemática de vivienda de los accionantes a través de su reubicación u otra solución que les garantice su derecho fundamental a una vivienda digna”*. Igualmente, ordenó tanto al Alcalde de Valledupar como al Gobernador del Cesar *“conformar los comités Municipales y Departamentales para la atención integral de la población desplazada del municipio de Valledupar, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 7° de la ley 387 de 1997 y 29 y siguientes del Decreto 2569 de 2000, con el objeto de establecer los programas y mecanismos de reubicación y estabilización económica de los accionantes desplazados ocupantes de los predios referidos en el libelo, y en particular, se le ofrezca una solución de vivienda digna real y efectiva a los actores”*.

## **8. Impugnaciones**

8.1 Accionantes: Los tutelantes impugnaron la decisión del a-quo porque no se fijó un término para cumplir las órdenes y no se protegieron los derechos de quienes no participaron como accionantes en la tutela pero estaban en las mismas condiciones que los tutelantes.

8.2 Defensoría del Pueblo: Por su parte, la Defensoría del Pueblo también presentó impugnación a la sentencia del juez de primera instancia, aduciendo que si bien se había concedido el amparo, no se estableció un término dentro del cual debiera cumplirse la orden de dotar de una vivienda digna a los accionantes. Además, sostuvo que los efectos de la sentencia sólo se hicieron extensivos a las personas que presentaron la acción de tutela, sin tener en cuenta que en dicho predio viven más personas desplazadas que requieren una vivienda digna. Finalmente, solicitó la inclusión en programas de vivienda a las personas ocupantes del predio que no tienen la condición de desplazados por la violencia.

-8.3 Acción Social: La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional impugnó la sentencia del juez de tutela y solicitó se negaran las pretensiones de los accionantes. Sostuvo que no estaba debidamente acreditada la legitimación por activa, pues no se había demostrado que los accionantes hubieran autorizado la reclamación de sus derechos a través de un apoderado.

-8.4 Alberto Pimienta Cotes: El señor Alberto Pimienta Cotes, propietario del predio invadido, presentó impugnación al fallo de tutela a través de apoderado, solicitando que se revocara la decisión adoptada y se dispusiera la continuación de las diligencias policivas, argumentando que si bien es cierto se debía proteger a la población desplazada, la jurisprudencia constitucional

no autorizaba el desconocimiento de otros derechos, como los que tienen los propietarios sobre sus inmuebles. Agregó que en la decisión del juez de tutela no se precisó a quienes se dirigía la medida de protección consistente en la suspensión de la diligencia de lanzamiento ni tampoco se individualizó la residencia de los beneficiarios de tales órdenes.

## **9. Decisión del juez de tutela de segunda instancia**

El primero (1) de junio de 2011, el Tribunal Superior de Valledupar – Sala Civil – Familia – Laboral – confirmó la sentencia impugnada bajo las mismas consideración del a-quo. Adicionalmente, impartió la siguiente orden:

*“Ordenar a la Alcaldía del municipio de Valledupar, que en un plazo no mayor a 30 días, informe por escrito, a cada una de las personas que se encuentran ubicadas en el predio y que no son aun consideradas desplazadas por la violencia, las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna de interés social y los procedimientos y requisitos a cumplir para ser incluidos en estos programas.*

*Cumplido lo anterior, deberá también informar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “Acción Social”, para que evalúe si estas personas se encuentran en situación de desplazamiento forzado; una vez verificado lo anterior, deberá ordenar el correspondiente diligenciamiento del RUPD, para que puedan tener acceso a cada una de las ayudas humanitarias a que tengan derecho”.*

## **10. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional y allegadas durante el trámite de revisión**

Por medio de auto del veintiuno (21) de octubre de dos mil once (2011), la Corte Constitucional decretó la práctica de las siguientes pruebas:

10.1. En primer lugar, se ofició a la Alcaldía de Valledupar informar a la Corte si aún se encontraba suspendida la diligencia de desalojo decretada por la Inspección Séptima de Policía de la Casa de la Justicia de la Nevada de Valledupar en el marco del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por el señor Alberto Pimienta Cotes, y en caso de que se hubiera realizado tal diligencia, indicara en donde habían sido reubicados los ocupantes del predio. Sin embargo, la Sala no obtuvo ninguna respuesta de la Alcaldía de Valledupar.

10.2. En segundo lugar, la Sala oficio a la Alcaldía de Valledupar y a la Gobernación del Cesar indicar que acciones y programas habían sido implementados para resolver el problema de vivienda de las personas que ocupaban el predio La Sabana 1. La Gobernación del Cesar explicó que el

Gobierno Nacional es el encargado de atender la problemática de vivienda de la población desplazada a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda. En consecuencia, no había ejecutado ninguna medida tendiente a solucionar el problema de vivienda objeto del presente caso. Por su parte, la Alcaldía de Valledupar no se pronunció sobre la información solicitada por esta Corporación.

10.3. Durante el trámite de revisión esta Sala recibió escrito del señor Alberto Pimienta Cotes, propietario del predio La Sabana 1, en donde solicitó nuevamente se revocaran las decisiones de instancia y se continuara con el trámite del proceso policivo y la correspondiente diligencia de lanzamiento. Adujo que los jueces de tutela carecen de competencia para adoptar medidas en procesos policivos o impedir que se ejecuten órdenes de desalojo. Agregó que la satisfacción de los derechos de las personas desplazadas no puede hacer nugatorios sus derechos, pues la jurisprudencia constitucional no autoriza la invasión de predios por parte de población desplazada o vulnerable. Así mismo, aseguró que personas que no tienen la calidad de desplazadas se han hecho pasar por tales para ocupar el predio de su propiedad.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, 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 de los problemas jurídicos**

En el presente caso la Sala de Revisión debe entrar a resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Vulneran las entidades accionadas el derecho a la vida y a la vivienda digna de personas en situación de desplazamiento que se encuentran de hecho asentadas en un predio privado al no haber iniciado ninguna diligencia con el fin de resolver los problemas de vivienda que afrontan?
- ¿Puede un juez de tutela ordenar la suspensión indefinida de una diligencia de desalojo en el marco de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada?

Para resolver los problemas planteados en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la población desplazada como sujeto de especial protección constitucional; (ii) el derecho a la vivienda digna para la población desplazada, (iii) los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, (iv) las obligaciones de la Administración Pública y de las entidades

territoriales con la población desplazada, (v) los efectos *inter comunis* de los fallos de tutela y (vi) el análisis del caso concreto.

### **3. La población desplazada como sujeto de especial protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia.**

En sentencia C-372 de 2009<sup>2</sup> esta Corporación analizó el concepto de desplazado precisando que, si bien en el plano internacional no existe ningún tratado que defina dicho concepto, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, a partir de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno elaborados por el Relator Temático Francis Deng (Art. 2º)<sup>3</sup> indica que se trata de “*personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*”.<sup>4</sup>

La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha otorgado a la población desplazada, no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona humana, que se armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta.<sup>5</sup> Así

---

<sup>2</sup> En esta sentencia se declaró la exequibilidad del párrafo del artículo 1º de la Ley 387 de 1997 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>3</sup> Esta Corporación en sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), sostuvo que estos principios rectores “*pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes*”.

<sup>4</sup> La primera sentencia en la que la Corte puso en evidencia el grave problema de desplazamiento forzado fue la C-225 de 1995 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). En aquél entonces sostuvo: “*En el caso colombiano, además, la aplicación de esas reglas por las partes en conflicto se revela particularmente imperiosa e importante, puesto que el conflicto armado que vive el país ha afectado de manera grave a la población civil, como lo demuestran, por ejemplo, los alarmantes datos sobre desplazamiento forzado de personas incorporados a este expediente. En efecto, la Corte no puede ignorar que, según las estadísticas aportadas por el Episcopado Colombiano, más de medio millón de colombianos han sido desplazados de sus hogares por razones de violencia y que, según esta investigación, la principal causa del desplazamiento tiene que ver con las violaciones al derecho internacional humanitario asociadas al conflicto armado interno.*”

<sup>5</sup> La Corte en sentencia T-585 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), sostuvo: “*En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de*

entonces, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población, en sentencia T-025 de 2004 la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional<sup>6</sup>, “*debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado*”.

En la citada decisión se señalaron, entre otros, los siguientes derechos amenazados y vulnerados por la situación de desplazamiento forzado: (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación;; (v) el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vi) el derecho a la salud; (vii) el derecho a la integridad personal; (viii) el derecho a la seguridad personal; (ix) el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (x) el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades; (xi) el derecho a una alimentación mínima; (xii) el derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación; (xiii) el derecho a una vivienda digna; (xiv) el derecho a la paz; (xv) el derecho a la personalidad jurídica y (xvi) el derecho a la igualdad.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha considerado que el concepto de “*desplazado*” debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante. Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio *pro homine*. Así, la Corte en sentencia T-227 de 1997 señaló que “[s]ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: **la coacción que hace necesario el**

---

*carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social.*”

<sup>6</sup> Esta Corporación en sentencia SU-090 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), indicó que el estado de cosas inconstitucional tiene lugar cuando (i) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas -que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales- y (ii) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.

*traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación*”.<sup>7</sup> (Negrillas por fuera del texto original). Con todo, basta con que estas condiciones o presupuestos se configuren para concluir que se trata de un problema de desplazamiento.<sup>8</sup> Al respecto, el intérprete constitucional indicó:<sup>9</sup>

*“[E]l concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo.”*

De otra parte, debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que *“de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara.”*<sup>10</sup>

La jurisprudencia constitucional ha sostenido también que este deber estatal además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, tiene su fundamento último en la imposibilidad del Estado para cumplir con la obligación básica de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados. Así lo ha sostenido la Corte:

*“(...) esta Corporación ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades*

<sup>7</sup> M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>8</sup> En sentencia T-327 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte sostuvo que *“por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse.”*

<sup>9</sup> C-372 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). De conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno (Deng) *“los desplazados internos son aquellas personas, o grupos de personas, que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o sus sitios de residencia habitual sin cruzar una frontera internacional, en particular cuando ello obedezca a los efectos de un conflicto armado, una situación generalizada de violencia, violaciones a los derechos humanos, o desastres de origen natural o humano.”* Véase el anexo número 3 de la sentencia T-025 de 2004.

<sup>10</sup> Sentencias T-602 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería); y T-669 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

*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.’<sup>11</sup> Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades.”<sup>12</sup>*

En consecuencia, las autoridades están obligadas a tomar medidas especiales a favor de los desplazados que los hagan menos vulnerables, reparen las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orienten a la realización efectiva de los derechos que generan un bienestar mínimo que les permita ser autónomos y autosuficientes.<sup>13</sup> El alcance de estas medidas se determina de acuerdo a tres parámetros principales: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, emanados de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU, en 1998, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho.<sup>14</sup>

Por ello, ha considerado la Corte que “[e]l desplazamiento forzado es en verdad un grave y complejo problema, que por sus dimensiones e impacto social demanda y demandará del Estado, mientras esa situación persista, el diseño y ejecución de un conjunto de acciones oportunas y efectivas para solucionarlo, dado que en cabeza suya está radicado el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, el cual emana directamente del mandato consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el deber de garantía del Estado”.<sup>15</sup>

#### **4. El derecho a la vivienda digna para la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia**

Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Asimismo, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>11</sup> Sentencia SU- 1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>12</sup> Sentencia T-721 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>13</sup> Sentencia T-602 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería).

<sup>14</sup> Sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>15</sup> Sentencia C-278 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

Culturales –en adelante PIDESC-, y otros instrumentos internacionales,<sup>16</sup> 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).<sup>17</sup> No obstante, ser titular del derecho a la ‘vivienda digna’ significa más que simplemente tener derecho a un tejado.<sup>18</sup> Más bien, 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.<sup>19</sup> O, 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”.

Pues bien, el Estado tiene la obligación de cubrir cabal y plenamente todos esos aspectos del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, 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.).<sup>20</sup> Y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 le 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”.

<sup>20</sup> 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).

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*”.<sup>21</sup> La Corte Constitucional ha recogido ese entendimiento, y, así, por ejemplo 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’”.<sup>22</sup>

Sin embargo, que el Estado pueda cubrir progresivamente todos los ámbitos prestacionales de, por ejemplo, el derecho a la vivienda digna, no puede malinterpretarse, en el sentido de que el Estado cuenta con la autorización para privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto *inmediato*. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>23</sup> la doctrina internacional más autorizada en la materia<sup>24</sup> y la Corte Constitucional coinciden en que –como lo expresó esta última en la sentencia C-671 de 2002-<sup>25</sup> algunas de las obligaciones asociadas a los derechos

<sup>21</sup> Observación General No. 3.

<sup>22</sup> 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. Como el retroceso no fue justificado, 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*”.

<sup>23</sup> 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*”.

<sup>24</sup> 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. Unánime) –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 actúen 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*”.

<sup>25</sup> (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). En ella, 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

sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato:

“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”.<sup>26</sup>

En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.<sup>27</sup> En cuanto a las facetas que deben cumplirse de

---

fuerzas militares y de policía, aun cuando antes lo 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. Dijo que el Estado había incumplido la prohibición –la cual es de obligatorio cumplimiento en todo tiempo- 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”*.

<sup>26</sup> Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime). Antes citada.

<sup>27</sup> 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

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;<sup>28</sup> (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho<sup>29</sup> –como mínimo, disponer un plan-;<sup>30</sup> (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;<sup>31</sup> (iv) no discriminar injustificadamente;<sup>32</sup> (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;<sup>33</sup> (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho<sup>34</sup> y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.<sup>35</sup>

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*”.

<sup>28</sup> Sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime), al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador en la cual, 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*”.

<sup>29</sup> 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. Unánime).

<sup>30</sup> Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo 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*”.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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. Unánime) 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)*”.

<sup>34</sup> 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”.

<sup>35</sup> Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada.

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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

Este Tribunal, con ocasión del seguimiento que pretende constatar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004, consideró en auto 008 de 2009 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 adoptadas desde hace 10 años, a pesar de que en los 2 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.”*

Estimó la Corte que si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, la formulación de base de la política pública de

---

<sup>36</sup> 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).

<sup>37</sup> Sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra)

vivienda hace inviable el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable, razón por la cual consideró *“que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. Lo que procede entonces, es reformular la política”*.<sup>38</sup>

En relación con las razones por las cuales puede concluirse que la política de vivienda no es idónea para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados, la Sala Segunda de Revisión sostuvo:

*“De 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.*

---

<sup>38</sup> Numeral 66 del auto 008 de 2009.

*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.<sup>39</sup>

Ahora bien, 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,

---

<sup>39</sup> (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.

el artículo 5° 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 parágrafo.*
- 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.”*

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.*

*c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni*

*comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...).*

*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”.*

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 precisos contenidos que el Estado debe asegurar a fin de garantizar la protección real y efectiva de este derecho.

## **5. Derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos**

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 forzados 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). El 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 forzados no se aplica a los desalojos forzados efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”*.

Como se observa, si bien en principio los desalojos forzados 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”*.<sup>40</sup>

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

Ahora bien, con base en estas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los principios constitucionales y demás normas internas que regulan el tema de los desalojos forzados, la Corte Constitucional ha abordado en diferentes oportunidades este tema en relación con los inmuebles que ocupan personas en situación de desplazamiento. Sobre el particular

---

<sup>40</sup> OG 7 párrafo 15.

debemos destacar las sentencias T-078 de 2004<sup>41</sup>, T-770 de 2004<sup>42</sup> y T-728 de 2008<sup>43</sup>, en donde se estudiaron los casos en donde personas desplazadas habían ocupado bienes públicos no aptos para asentamientos humanos por encontrarse en zonas de riesgo, por lo que las autoridades iniciaron las diligencias respectivas tendientes a efectuar el desalojo de los inmuebles. La Corte protegió los derechos fundamentales de las personas desplazadas pero no consideró procedente suspender los desalojos, en razón a que la permanencia de los actores en estos inmuebles comportaba una amenaza a sus derechos a la integridad física y a la vida.

Posteriormente, en sentencias T-967 de 2009<sup>44</sup> y T-063 de 2010<sup>45</sup> la Corte se pronunció sobre el desalojo de personas desplazadas que habían ocupado un bien inmueble fiscal. En la primera sentencia la Corte consideró que no podía accederse a la pretensión de los accionantes en el sentido de suspender la diligencia de desalojo, ya que se estaría avalando una actuación de hecho en contravía del principio de legalidad. Sin embargo, en la sentencia T-063 de 2010 se arribó a otra conclusión, pues 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 otra oportunidad, mediante la sentencia T-267 de 2011, esta Corporación analizó la situación de un grupo de personas campesinas y desplazadas asentadas en los predios denominados “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, sobre los que la Unidad Nacional de Tierras Rurales había empezado un proceso de extinción de dominio privado, en virtud de que no habían sido objeto de explotación económica por el titular del dominio. Sin embargo, las sociedades que figuraban con los derechos de dominio sobre los predios iniciaron un proceso policivo para restablecer la posesión de los mismos, por lo que la autoridad de policía decretó una diligencia de desalojo.

La Corte concedió el amparo y declaró la existencia de una vía de hecho en la Resolución que decretó el desalojo de las personas campesinas y desplazadas que ocupaban los predios, pues se desconoció la prohibición legal de desalojar a los ocupantes una vez iniciado el proceso de extinción del derecho de dominio. En consecuencia, se dejó sin valor ni efecto la mencionada Resolución y se ordenó continuar el trámite del proceso de extinción de dominio privado sobre los predios ocupados por los campesinos y desplazados.

---

<sup>41</sup> M.P Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>42</sup> M.P Jaime Córdoba Triviño.

<sup>43</sup> M.P Jaime Córdoba Triviño.

<sup>44</sup> M.P Maria Victoria Calle Correa.

<sup>45</sup> M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Finalmente, en la sentencia T-282 de 2011<sup>46</sup>, al estudiar la situación de un grupo de indígenas desplazados que habían ocupado un inmueble de naturaleza fiscal, esta Corporación señaló que si bien la medida de desalojo perseguía un fin legítimo, cual era el de proteger el patrimonio público, se afectaban gravemente los derechos de las personas desplazadas, por lo que debían primar éstos sobre el interés de la autoridad de policía accionada de recuperar el patrimonio público, teniendo en cuenta además que no se había hecho un uso socialmente adecuado del bien, por lo que también se ordenó suspender la diligencia de desalojo.

Así entonces, podemos concluir que (i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución bienes ocupados irregularmente. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional y la ley en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado<sup>47</sup>. Así mismo, (iv) en el trámite de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar el derecho al debido proceso tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble.

## **6. Obligaciones de la Administración Pública y de las entidades territoriales con la población desplazada**

La Corte Constitucional ha precisado que en materia de desplazamiento forzado, las diferentes entidades del nivel nacional así como las entidades territoriales, tienen precisas obligaciones de atención y garantía de los derechos de las personas desplazadas. Al respecto, en la sentencia T-025 de 2004 dijo esta Corporación:

*“Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social. (Artículo 1º. del decreto 2569). Además la Ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de*

---

<sup>46</sup> M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>47</sup> Sentencia T-282 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva).

*atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.” (Artículo 6°. De la ley 387 de 1997). A dicho Consejo concurren los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia”.*

Por su parte, la legislación ha adjudicado diversas obligaciones a las entidades territoriales para garantizar los derechos de las personas desplazadas. Así por ejemplo, la Ley 387 de 1997 creó en el artículo 7° los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, como una herramienta para apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, a través de las entidades territoriales. Posteriormente, mediante el Decreto 2569 de 2000, se radicó en cabeza de los alcaldes municipales, distritales y gobernadores, la obligación de crear dichos Comités.

Ahora bien, sobre el tema del derecho a la vivienda de la población desplazada es preciso mencionar el Decreto 951 de 2001, el cual dispuso en su artículo 25 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, es importante señalar lo dispuesto en el Auto 007 de 2009, en el que se analizó la coordinación de la política pública en materia de desplazamiento forzado entre la Nación y las entidades territoriales, indicando lo siguiente:

*“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 y que su accionar se encuentra regido por los siguientes principios (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; (ii) *conurrencia*, 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 (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.<sup>48</sup>

## **7. Los efectos *inter comunis* de los fallos de tutela**

De conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 “*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:

---

<sup>48</sup> Ver las sentencias C-1051 de 2001 (M.P Jaime Araujo Rentarúa), T-088 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva), así como los Autos 007 de 2009 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa) y 383 de 2010 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva).

*“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. Así entonces, 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.”*<sup>49</sup>

## **8. Estudio del caso concreto**

En el presente caso tenemos que los accionantes, quienes son personas desplazadas por la violencia, ocuparon un predio privado en donde se asentaron y construyeron improvisados refugios para suplir sus necesidades de vivienda. Ante esta situación, el señor Alberto Pimiento, propietario del predio, inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, por lo que las personas desplazadas procedieron a interponer la presente acción de tutela con el fin de que se ordenara la suspensión de dicho proceso y se les garantizara su derecho fundamental a la vivienda digna. Una vez notificada la Alcaldía de Valledupar de la interposición de la acción de tutela, dispuso la suspensión indefinida de la diligencia de desalojo fijada dentro del trámite del proceso policivo en mención, mientras se solucionaba el problema de vivienda de la población desplazada. Los jueces de tutela concedieron el amparo y ordenaron mantener la suspensión de la diligencia de desalojo hasta tanto no se lograra una solución definitiva a la problemática de vivienda de los accionantes. Así mismo, se ordenó a la Alcaldía de Valledupar informar a las personas asentadas en el predio ocupado y que no tenían la calidad de desplazados, las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna de interés social y los procedimientos y requisitos a cumplir para ser incluidos en estos programas. Igualmente, se ordenó a Acción Social

---

<sup>49</sup> Sentencia T-088 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva)

realizar una evaluación a estas personas a fin de determinar si se encontraban en situación de desplazamiento forzado y de ser así, se diligenciara el correspondiente diligenciamiento del RUPD para tener acceso a cada una de las ayudas humanitarias a las que tuvieran derecho.

En primer término, es preciso que esta Sala avoque el problema de la procedibilidad de la presente acción de tutela, toda vez que, en principio, existirían otros medios de defensa judicial. En efecto, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes inmuebles está regulado por la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930. De acuerdo con esa normatividad, el ocupante puede oponerse a la ejecución efectiva del lanzamiento, dentro del proceso policivo (i) alegando ser titular del derecho a la tenencia en virtud de un contrato de arrendamiento o de consentimiento del arrendador,<sup>50</sup> o (ii) aduciendo ser beneficiario de un permiso legítimo de autoridad competente,<sup>51</sup> siendo evidente entonces que estas dos formas de oposición al lanzamiento no se orientan específicamente a la protección de los derechos de la población desplazada, como se pretende en este caso, por lo que, al menos desde este punto de vista, no existen otros medios de defensa de los derechos de los actores.

Con todo, podría decirse que los peticionarios pueden hacer valer otros medios de defensa judicial, como serían las respectivas acciones ante la jurisdicción ordinaria civil, si es que los actos expedidos en el proceso policivo violaron los derechos a la tenencia, la posesión o el dominio que tiene una persona sobre el bien. En este caso, empero, está claro que los tutelantes no reclaman la protección de ningún derecho que ellos tengan sobre el bien, de modo que no procede ni la acción reivindicatoria, pues no son titulares del derecho de dominio sobre el bien; ni una acción posesoria, porque el bien no puede ser adquirido por prescripción (art. 407.7, C.P.C.); ni una acción restitutoria de la tenencia, por la razón de que los tutelantes no ostentan la calidad de tenedores legítimos, ni alegan estar siendo despojados del bien ilegítimamente, pues, como se indicó, la razón que conduce a los accionantes a la interposición de la presente acción es la garantía de los derechos que tienen como víctimas 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.

---

<sup>50</sup> El artículo 15, Ley 57 de 1905, expresamente dispone que “[c]uando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca”.

<sup>51</sup> El artículo 1º, Decreto 992 de 1930, dice: “Toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia del material de una finca, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, podrá pedir por sí o por medio de apoderado debidamente constituido al respectivo alcalde municipal la protección consagrada en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905”.

Ahora bien, podría aducirse que los peticionarios deben interponer la acción civil correspondiente, y sólo si esta fracasa al momento de proteger los derechos de los actores, pueden interponer la acción de tutela. Sin embargo, este argumento carece de fundamento, pues de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, a las personas en situación de desplazamiento 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<sup>52</sup> este Tribunal sostuvo:

*“[L]as 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 consecuencia, 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<sup>53</sup>, por lo que se entrará a estudiar de fondo del tema objeto de revisión para determinar si a los accionantes se les han vulnerado sus derechos fundamentales.

Ahora bien, en este punto resulta necesario referirse a la solicitud de los accionantes de suspender el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por el señor Alberto Pimienta, petición que fue aceptada por los jueces de tutela y acogida por la Alcaldía Municipal de Valledupar. La Sala estima que si bien es cierto las personas desplazadas son sujetos de especial protección constitucional debido a su condición de vulnerabilidad, y de acuerdo a la Observación General Número 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los desalojos forzosos que se efectúen en contra de población vulnerable resultan en principio contrarios a las normas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no es posible suspender indefinidamente un proceso

---

<sup>52</sup> M. P. 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).

<sup>53</sup> 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 Gonzales Cuervo).

policivo por ocupación de hecho en donde el propietario de un bien privado reclama los derechos legítimos que tiene sobre el inmueble, máxime cuando, como sucedió en este caso, el señor Alberto Pimienta, propietario del bien, obró de manera diligente, pues tan pronto conoció de la ocupación de hecho, que se inició el 30 de octubre de 2008, procedió a persuadir a los ocupantes para que abandonaran el predio, y ante la negativa de éstos presentó la respectiva querrela policiva el 25 de noviembre de 2008. Además, de acuerdo a la mencionada Observación General Número 7 “*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*”. Finalmente, no resulta procedente suspender la diligencia de desalojo y permitir que las personas asentadas en el predio continúen ocupándolo porque éste no cuenta con las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la vivienda digna, pues carece de acceso a servicios públicos e instalaciones adecuadas que cumplan unas condiciones de habitabilidad.

En sentencia T-967 de 2009,<sup>54</sup> en donde se analizó un caso similar al presente, se dijo lo siguiente sobre la solicitud realizada por la parte accionante en el sentido de suspender el lanzamiento del inmueble que ocupaba:

*“[n]o es posible acceder a la solicitud de la actora de que se impida el adelantamiento del lanzamiento en el proceso policivo en curso, al momento de interponer la tutela. Efectivamente, considera la Corte que si así procediera un juez de tutela en un caso similar, tendería un manto de aparente legitimidad sobre una conducta ilegal. Conducta que no deja de ser contraria a derecho, por más apremiantes que resulten circunstancias calamitosas e inconstitucionales como la de ser víctima del delito de desplazamiento forzado. La actuación de la señora Manrique Gutiérrez no puede generar, entonces, derechos, ni expectativas legítimas. Entenderlo de ese modo sería contrario al principio de legalidad que estructura el estado de derecho.”<sup>55</sup>*

No obstante, lo anterior no significa que los accionantes no tengan derecho a que se les garantice su derecho a la vivienda digna, que como se dijo, reviste el carácter de derecho fundamental autónomo cuando se trata de población desplazada, y tal como lo ha señalado el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin vivienda, por lo que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se reubique a estas personas o se les proporcione otra vivienda. Así entonces, esta Sala considera necesario emitir una orden en la que se garantice el derecho a la vivienda digna de las personas

---

<sup>54</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>55</sup> En las sentencias T-981 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería), T-1231 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo), la Corte se apoyó de este principio para resolver los asuntos objeto de revisión.

desplazadas sin que se afecten de manera desproporcionada los derechos que sobre el inmueble tiene su propietario.

Encuentra esta Sala que desde octubre del año 2008 los accionantes se encuentran asentados en el predio denominado La Sabana 1, situación que fue conocida desde el primer momento por la Alcaldía Municipal de Valledupar, producto de la querrela policiva por ocupación de hecho instaurada por el señor Pimienta. En consecuencia, resulta inaceptable que transcurridos tres años desde la ocupación de hecho llevada a cabo por un grupo de personas desplazadas ninguna autoridad haya solucionado el problema de vivienda que aqueja a estas personas, teniendo las entidades accionadas, esto es, Acción Social, la Alcaldía de Valledupar y la Gobernación del Cesar, las herramientas legales para garantizar efectivamente el derecho de los accionantes a una vivienda digna, tal como se desprende del Decreto 951 de 2001 y su Decreto modificatorio 4111 de 2009.<sup>56</sup>

En efecto, los tutelantes indican que actualmente viven en condiciones infrahumanas, pues están hacinados en “cambuches” en donde habitan hasta diez personas, sin acceso a servicios públicos y expuestos al contagio de diversas enfermedades. Así pues, es pertinente reiterar lo señalado en la sentencia T-088 de 2011, en donde se indicó:

*“la vivienda no puede equipararse a la simple existencia de un techo que resguarde a un individuo y a su familia de la lluvia, el calor o el frío excesivos, ni tampoco cabe considerarla solamente como una comodidad. Para el Comité [Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales], este derecho debe ser concebido como el derecho a tener una vivienda digna o adecuada. En otras palabras, el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”<sup>57</sup>, sin consideración exclusiva a los ingresos económicos”.*

En efecto, tal como lo ha reconocido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, toda vivienda debe tener una disponibilidad de servicios, como agua potable, energía, instalaciones sanitarias, de aseo y de eliminación de desechos, entre otros. Así mismo, debe ser habitable, lo que significa que debe ofrecer a sus ocupantes un espacio adecuado. Finalmente, el mencionado órgano de Naciones Unidas precisa que a los grupos desfavorecidos debe garantizárseles un trato prioritario y un

---

<sup>56</sup> El artículo 22 del Decreto 951 de 2001 establece que la Red de Solidaridad Social coordinará la ejecución de las acciones relacionadas con la vivienda y el subsidio de vivienda de la población desplazada “con un esquema flexible de ejecución en el ámbito regional y local, que involucre a las entidades territoriales en acciones de su responsabilidad y permita la participación de las entidades públicas, el sector privado, agencias internacionales, ONG y organizaciones de población de desplazada en la ejecución de cada una de las acciones.” Así mismo, el artículo 24 del mismo Decreto asigna diferentes funciones a la Red de Solidaridad Social en materia de política de vivienda, mientras que el artículo 25 consagra la participación de los entes territoriales en la política habitacional para la población desplazada.

<sup>57</sup> Comité DESC, Observación General No. 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), adoptada durante el 6to período de sesiones. Doc. E/1992/23.1991.

acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.

Por lo tanto, es claro que en el presente caso ninguna de las autoridades accionadas ha garantizado a los peticionarios el derecho a una vivienda digna, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional, desconociendo que se trata de personas desplazadas por la violencia y que dada su condición de vulnerabilidad son sujetos de especial protección constitucional. Así pues, 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”*.<sup>58</sup>

Ahora bien, aún cuando los jueces de instancia concedieron el amparo y ordenaron suspender la diligencia de desalojo del predio que ocupaban hasta tanto no se lograr una solución a la problemática de vivienda de los accionantes, no se estipuló un plazo razonable dentro del cual las autoridades accionadas solucionaran el problema de vivienda que afecta a las personas desplazadas asentadas en el predio La Sabana 1, por lo que resulta necesario establecer un término dentro del cual se cumpla la orden de tutela, así como garantizar, no solo de manera transitoria, sino de forma permanente y definitiva el derecho a la vivienda digna de los desplazados.

De otro lado, considera esta Sala que no les asiste razón a los jueces de tutela al negar la extensión de los efectos de la sentencia a todas las personas desplazadas asentadas en el predio ocupado, protegiendo únicamente a aquellas que obraron como accionantes. Tal como ya se mencionó en el apartado 7º de esta sentencia, los fallos de tutela pueden tener efectos *inter comunis* cuando terceras personas se encuentren en condiciones objetivas similares a aquellas que acudieron al trámite de tutela en calidad de accionantes y se pretenda garantizar el goce efectivo de los derechos de toda la comunidad, como acontece en esta oportunidad. Por tal razón, resulta imperioso que la protección de los derechos fundamentales se extienda a todas las personas desplazadas asentadas en el predio La Sabana 1, sin que sea un obstáculo el hecho de que algunas de ellas no hayan acudido como accionantes en la presente acción de tutela.

Finalmente, debido a que en el presente caso se ha señalado que existen personas que no tienen la calidad de desplazadas que se encuentran ocupando

---

<sup>58</sup> Sentencia T-088 de 2011 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva).

el predio, esta Sala estima necesario reiterar que *“los criterios diferenciadores que justifican la adopción de acciones positivas a favor de este grupo especial –y no de la población en general- están definidos por el hecho de la violenta expulsión de su territorio, como resultado del incumplimiento sistemático del Estado de sus obligaciones de seguridad y protección. Situación que se traduce en una masiva y continúa transgresión de derechos fundamentales que hace que estas personas se encuentren en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. Son estas características las que convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, en desarrollo del mandato de atención prevalente y especial que se desprende del inciso 3° del artículo 13 de la Constitución”*.<sup>59</sup>

En consecuencia, se ordenará a Acción Social, en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta decisión, realizar un censo de las familias asentadas en el predio denominado La Sabana 1 de que trata este proceso, 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, especialmente, los lineamientos sistematizados en la sentencia T-328 de 2007.<sup>60</sup>

Una vez se haya efectuado la identificación descrita en el numeral anterior, 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.

No obstante, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el mencionado predio 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 los sujetos de especial protección constitucional, como las personas con discapacidad, las madres o padres cabeza de familia, los adultos mayores, los niños, los indígenas y los afros, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Valledupar que en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de este fallo, informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas que ocupan el predio La Sabana 1 y que no ostentan la condición de desplazados por la violencia, cuáles son las políticas públicas -municipales, departamentales y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de

---

<sup>59</sup> Sentencia T-725 de 208 (M.P Jaime Córdoba Triviño).

<sup>60</sup> M.P Jaime Córdoba Triviño.

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.

De otra parte, con el fin de proteger los derechos de las personas desplazadas asentadas en el predio La Sabana 1 sin que se afecten de manera desproporcionada los derechos del señor Alberto Pimienta Cotes, esta Sala ordenará al Alcalde Municipal de Valledupar levantar la suspensión de la diligencia de desalojo fijada por la Inspección Séptima de Policía de la Casa de la Justicia de la Nevada de Valledupar, sobre el inmueble urbano denominado La Sabana 1, ubicado en la vía de la Vereda Cominos de Tamacal de propiedad del señor Alberto Pimienta Cotes. En consecuencia, el Municipio de Valledupar, una vez culminado el censo de las personas ocupantes del predio, deberá proceder a fijar una nueva fecha para efectuar la diligencia de desalojo, que no podrá exceder de veinte (20) días, notificando para ello a las personas que ocupan el inmueble en mención con una antelación mínima de quince (15) días a la fecha prevista para el desalojo, de tal manera que se garantice un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas, tal como lo establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Valledupar, y de forma mancomunada a la Gobernación del Cesar y a Acción Social que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente sentencia garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en el predio denominado La Sabana 1, sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes, 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 del inmueble.

Así mismo, se ordenará a Acción Social que, una vez culminado el censo ordenado en esta sentencia, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas en el predio denominado La Sabana 1 y determine el estado actual de las ayudas recibidas por estas y sus núcleos familiares, como víctimas del desplazamiento forzado, para que adelante y concluya las acciones necesarias en orden a 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.

Finalmente, se comunicará la presente decisión al señor Defensor del Pueblo para que directamente o a través de su delegado, 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.- CONFIRMAR PARCIALMENTE** los fallos expedidos por el Tribunal Superior de Valledupar – Sala Civil – Familia – Laboral – el primero (1) de junio de 2011, el cual a su vez confirmó el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar el catorce (14) de abril de 2011. En consecuencia, **CONCEDER LA TUTELA** al derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en el predio denominado La Sabana 1, ubicado en la vía a la vereda Los Cominos de Tamacal.

**Segundo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta decisión, la realización de un censo de las familias asentadas en el predio denominado La Sabana 1 de que trata este proceso, con el fin de identificar quiénes reúnen la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional.

**Tercero.- ORDENAR** al Alcalde Municipal de Valledupar levantar la suspensión de la diligencia de desalojo fijada por la Inspección Séptima de Policía de la Casa de la Justicia de la Nevada de Valledupar sobre el inmueble urbano denominado La Sabana 1, ubicado en la vía de la vereda Cominos de Tamacal de propiedad del señor Alberto Pimienta Cotes. En consecuencia, una vez culminado el censo ordenado en el numeral anterior, deberá proceder a fijar una nueva fecha para efectuar la diligencia de desalojo que no podrá exceder de veinte (20) días, notificando para ello a las personas que ocupan el inmueble en mención con una antelación mínima de quince (15) días a la fecha prevista para el desalojo.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Alcaldía de Valledupar, y de forma mancomunada a la Gobernación del Cesar y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y

la Cooperación Internacional, que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente sentencia garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en el predio denominado La Sabana 1, sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes, hasta tanto adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses, si existe un plan de vivienda para la población desplazada dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales, incluya a los accionantes en el mismo, y en caso de que no exista un plan para ello, en el término de seis (6) meses se deberá adoptar un plan municipal de realización plena del derecho a la vivienda digna que se incorpore a los planes municipales y departamentales de desarrollo, 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 del inmueble.

**Quinto.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que una vez culminado el censo ordenado en el numeral segundo de esta sentencia, y en un término inferior a tres (3) meses, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas en el predio denominado La Sabana 1 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 en orden a 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 de estabilización socioeconómica que se incorporen a los planes de desarrollo municipales y departamentales, hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

**Sexto.- ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Valledupar que, en un plazo no mayor a treinta (30) días contados a partir de la notificación de este fallo, informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas que ocupan el predio denominado La Sabana 1 y que no ostentan la calidad de desplazados por la violencia, cuáles son las políticas públicas -municipales, departamentales y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas, 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.

**Séptimo.- COMUNICAR** la presente decisión al señor Defensor del Pueblo para que para que directamente o a través de su delegado, 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.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General