

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia SU-016 de 2021

Referencia: T-7.626.515

Acción de tutela presentada por Dairo Manuel Navas Reyes y otros en contra de la Alcaldía de El Copey y otros.

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar.

Asunto: El derecho al debido proceso en el marco de procedimientos de desalojo y el derecho a la vivienda de personas en situación de debilidad manifiesta.

Magistrada ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, el 25 de abril de 2019, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, el 12 de febrero de 2019, que denegó el amparo solicitado por Dairo Manuel Navas Reyes y otros contra la Alcaldía del municipio de El Copey y otras autoridades.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar. El 30 de octubre de 2019, la Sala Número Diez de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión.

El 26 de febrero de 2020, la Sala Plena de esta Corporación decidió asumir el conocimiento de este asunto, con fundamento en los artículos 59 y 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

En auto de 1º de octubre de 2020, la Magistrada sustanciadora profirió auto en el que precisó la forma de contabilización de términos para decidir el presente asunto. En particular, explicó que: (i) el 20 de febrero de 2020 se profirió auto de suspensión por el término de tres meses contados a partir del momento en el que se recauden las pruebas decretadas, (ii) el 26 de febrero de 2020 empezó la contabilización del término ordinario de tres meses para decidir el asunto en Sala Plena¹, el cual corrió hasta el 16 de marzo cuando inició la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura que se extendió hasta el 30 de julio siguiente²; (iii) el 31 de julio de 2020 se reanudó la contabilización del término ordinario hasta el 9 de septiembre³, momento en el que se recaudó la última prueba y, por lo tanto, se cumplió la condición de suspensión decretada en el auto de 20 de febrero.

Con base en las circunstancias descritas y la suspensión de los términos derivada tanto de las medidas relacionadas con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, como de las órdenes asociadas al recaudo probatorio se precisó que el término para decidir el asunto vencería el 2 de febrero de 2021⁴.

I. ANTECEDENTES

El 29 de octubre de 2018, Dairo Manuel Navas Reyes y 56 personas más formularon acción de tutela en contra de la Alcaldía de El Copey y otras autoridades del orden municipal, departamental y nacional con el propósito de que se protejan sus derechos al debido proceso, dignidad humana, igualdad y vivienda digna. Los actores adujeron que sus derechos fueron transgredidos como consecuencia de las medidas de desalojo adelantadas en el predio que actualmente ocupan en el municipio El Copey.

A. Hechos y pretensiones

1. Los accionantes indicaron que se encuentran en situación de pobreza extrema y son sujetos de especial protección constitucional por diversas condiciones. En particular, señalaron que entre los actores hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos y que la mayoría de los núcleos familiares están integrados por menores de edad.

¹ De acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

² Los Acuerdos PCSJUDA20-11517, PCSJUDA20-11518, PCSJUDA20-11519, PCSJUDA20-11521, PCSJUDA20-11526, PCSJUDA-11532, PCSJUDA-11546, PCSJUDA-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 (todos del presente año) proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura suspendieron los términos judiciales en el territorio nacional desde el 16 de marzo y hasta el 30 de julio de 2020.

³ El 3 de agosto de 2020 y el 4 de septiembre de 2020 se profirieron nuevos autos de pruebas. El 24 de marzo, el 1º de abril, el 18 de agosto, el 19 de agosto, 21 de agosto, 31 de agosto, 1º de septiembre y 9 de septiembre de 2020 se recaudaron nuevos elementos de convicción. En consecuencia, el 9 de septiembre de 2020 se recaudó el último elemento de prueba y a partir de esta fecha y por el término de tres meses se suspenden los términos para decidir, la cual se extiende hasta el 9 de diciembre de 2020.

⁴ Para el momento en el que se cumplió la condición impuesta en los autos de suspensión en total habían transcurrido 58 días (17 días entre el 27 de febrero y el 16 de marzo de 2020, y 41 días entre el 31 de julio y el 9 de septiembre de 2020) del término para decidir. A partir del 9 de diciembre de 2020, se contabiliza el término ordinario restante para el cumplimiento de los tres meses, esto es, 32 días, los cuales vencen el 2 de febrero de 2021.

2. En atención a las circunstancias descritas y como quiera que no cuentan con los recursos para acceder a una vivienda digna, los accionantes ocuparon un lote de propiedad del municipio El Copey. Asimismo, aclararon que en este predio se pretende realizar un proyecto de vivienda de interés social, que hasta el momento no se ha ejecutado y que en todo caso, a su juicio, está dirigido a ofrecer una solución de vivienda para “*quienes cuenten con suficientes recursos y relaciones (...)*”.⁵

3. Los actores adujeron que con sus esfuerzos han construido casas en el predio en mención y aunque no cuentan con servicios públicos ni medidas de saneamiento básico en estas construcciones solventaron parcialmente sus necesidades de vivienda.

4. Los peticionarios señalaron que, a pesar de sus condiciones de vulnerabilidad, la Alcaldía de El Copey, la Inspección de Policía del municipio, la Gobernación del Cesar, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, y el Batallón de Artillería número 2 La Popa vulneraron, en reiteradas ocasiones, sus derechos fundamentales. En concreto, señalaron que las autoridades en mención adelantaron diversas diligencias de desalojo en las que: (i) desconocieron el derecho de contradicción y defensa de los ocupantes; (ii) no comunicaron las actuaciones administrativas en las que se sustentan las medidas de desalojo; (iii) no identificaron ni caracterizaron los grupos familiares que habitan el predio; (iv) maltrataron verbal y físicamente a los ocupantes; y (v) no les brindaron alternativas de reubicación.

5. Finalmente, los actores señalaron que días antes de la presentación de la acción de tutela el Alcalde de El Copey anunció, a través de una emisora de radio local, la realización de una nueva diligencia de desalojo. Indicaron que esta actuación vulneró sus derechos fundamentales porque no se les notificó el acto administrativo en el que se tomó la decisión, no se caracterizó a los ocupantes y no se brindaron medidas de acompañamiento, reubicación y superación de su situación de vulnerabilidad.

6. Con base en las circunstancias descritas, los accionantes solicitaron como medida de protección de sus derechos fundamentales que se **ordene a las autoridades accionadas abstenerse de adelantar procedimientos de desalojo y que se tomen las medidas necesarias para materializar sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vivienda digna.**

B. Actuación procesal

El 31 de enero de 2019, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar admitió la acción de tutela, vinculó a algunas autoridades del orden nacional y departamental, y les corrió el traslado de la solicitud de amparo a las accionadas para que ejercieran su derecho de defensa. Adicionalmente, como medida provisional, le ordenó al Alcalde de El Copey y a todos los funcionarios de la administración municipal que se abstuvieran de

⁵ Folio 2, cuaderno 1.

realizar diligencias de desalojo hasta que no se rehiciera la actuación del trámite constitucional y se decidiera la acción de tutela⁶.

Respuestas de las autoridades accionadas

Precisión preliminar

En el trámite inicial de la presente acción de tutela los promotores del amparo no identificaron el inmueble ocupado. En consecuencia, las autoridades accionadas se refirieron a las circunstancias de ocupación y a los procedimientos de desalojo adelantados en tres inmuebles del municipio El Copey. No obstante, en la solicitud de selección presentada por los accionantes ante esta Corporación reiteraron los argumentos de la impugnación y precisaron que el predio que ocupan está ubicado en la parte posterior del nuevo hospital y por lo tanto señalaron que:

“(...) es falso que no se haya identificado el predio lo que no conocíamos era el número de matrícula inmobiliaria pero en este momento podemos precisar que se encuentra registrado bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 190-159605.”⁷

En consecuencia, la Sala concentrará su análisis y se pronunciará únicamente en relación con las circunstancias de ocupación y desalojo del inmueble identificado por los accionantes.

Alcaldía de El Copey

El Alcalde de El Copey indicó que promovió un proceso policivo por la invasión del predio identificado con el folio inmobiliario 190-159605, de propiedad del municipio. Manifestó que este proceso busca proteger el derecho de dominio sobre el inmueble, el cual se destinó a la construcción de un proyecto de vivienda de interés social, apoyado por la Gobernación del Cesar, FINDETER y COMFACESAR.

Asimismo aclaró que en el trámite policivo se respetaron los derechos fundamentales de los ocupantes y se realizaron las caracterizaciones para determinar sus condiciones de vulnerabilidad, brindar la asistencia humanitaria y evitar la vulneración de sus derechos fundamentales. En particular, la Alcaldía señaló que en la diligencia de desalojo celebrada el 15 de noviembre de 2018 sólo se encontraron tres familias, de las cuales dos corresponden a los promotores del amparo. La primera familia es víctima de desplazamiento forzado y la segunda es indígena. La tercera familia, que no es accionante y

⁶ El auto de 31 de enero de 2019 corresponde a la segunda admisión de la tutela, luego de que en auto de 14 de diciembre de 2018, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar decretara la nulidad de toda la actuación por la falta de vinculación de: (i) la Personería Municipal de El Copey; (ii) la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas; (iii) la Defensoría del Pueblo; (iv) la Unidad Administrativa para la Reparación de las Víctimas; (v) el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar; (vi) la Comisaría de Familia de El Copey; (vii) FINDETER; (viii) COMFACESAR y (ix) FONVIVIENDA. Previo a la declaración de nulidad en mención, el 20 de noviembre de 2018, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar profirió fallo de primera instancia en el que concedió el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes. En consecuencia, ordenó la suspensión de las medidas de desalojo mientras se adelantan las actuaciones para asegurar el derecho a la vivienda digna de los actores.

⁷ Folio 4, cuaderno 4.

ocupaba el inmueble, no se encuentra en estado de vulnerabilidad y es propietaria de un predio en la vereda Pequín. Luego de identificar las familias ocupantes del inmueble, en el mes de noviembre de 2018, la Alcaldía de El Copey les entregó a las dos familias en situación de vulnerabilidad un auxilio de \$600.000.

Igualmente precisó que, revisadas las bases de datos *Vivanto*⁸, 16 de los accionantes fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado y destacó que los promotores del amparo pueden postularse para ser beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés social que se adelantarán cuando se abran las convocatorias correspondientes.

Finalmente, remitió como anexos algunas actuaciones realizadas por la Inspectoría de Policía de El Copey, las cuales se describirán en el acápite correspondiente al trámite policivo, y las caracterizaciones de los núcleos familiares que ocupan los predios del municipio -no se identificó en cuál predio se encontraba cada familia-⁹.

Departamento del Cesar

La Oficina Jurídica de la Gobernación del Cesar solicitó su **desvinculación** del trámite constitucional. En particular, indicó que no ha intervenido en el desalojo cuestionado por los accionantes y, por el contrario, todas las actuaciones identificadas como violatorias de los derechos fundamentales de los actores se adelantaron por la Alcaldía de El Copey. Adicionalmente, señaló que no tiene competencia en el desarrollo de programas de vivienda dirigidos a población vulnerable.

Finalmente, indicó que las normas de policía prevén: (i) la acción de protección a bienes inmuebles, la cual está dirigida a obtener medidas provisionales, dictadas por el Inspector de Policía, en casos de afectación de los derechos de posesión, servidumbre o mera tenencia; y (ii) la acción preventiva por perturbación, en virtud de la cual la Policía Nacional expulsa a los ocupantes de hecho de bienes de uso público o privado durante las 48 horas siguientes a la ocupación. Con base en estas características adujo que la decisión de desalojo recae únicamente en las autoridades municipales y, por ende, el Departamento no tiene competencias ni responsabilidades en este tipo de actuaciones.

Inspección Central de Policía de El Copey

La autoridad de policía indicó que actualmente en el municipio El Copey se presentan tres invasiones de predios de la entidad territorial, con respecto a las cuales se han adelantado procesos policivos por ocupación de hecho en contra de personas indeterminadas de acuerdo con las previsiones del Código Nacional de Policía y Convivencia. Uno de estos procesos corresponde al identificado con la radicación 2018-009 relacionado con el predio con matrícula 190-159605.

⁸ Vivanto consolida toda la información de los diferentes sistemas de las entidades del *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*.

⁹ Estas caracterizaciones se resumirán en los anexos de la providencia.

Asimismo, aclaró que en el procedimiento de amparo policivo se respetaron las garantías del debido proceso y se realizaron las caracterizaciones de los ocupantes para determinar su situación de vulnerabilidad. En el proceso 2018-009 mediante auto de 30 de octubre de 2018 se ordenó la caracterización de los ocupantes y se encontraron tres familias, de las cuales sólo una es promotora de la acción de tutela, por lo tanto *“el número de accionantes no corresponde a las familias encontradas al momento de realizar las caracterizaciones.”*¹⁰

Finalmente, la entidad accionada indicó que en el marco del proceso policivo se respetaron los derechos fundamentales de los accionantes, pues se observaron los trámites previstos en la ley y las actuaciones contaron con la compañía de la Comisaría de Familia, su equipo psicosocial y el Personero Municipal¹¹.

Ejército Nacional, Batallón de Artillería núm. 2 La Popa

El Batallón adujo que no participó de forma directa en la diligencia de desalojo que se llevó a cabo en el predio identificado con folio inmobiliario 190-159605, pues las actuaciones se adelantaron por la Policía Nacional. En particular, indicó que los miembros del Ejército Nacional únicamente acompañaron la diligencia para mantener la seguridad perimetral del sector, pues una de sus funciones constitucionales es asegurar la integridad del territorio nacional.

En ese sentido, aclaró que la unidad militar no tuvo contacto con los ocupantes del predio, pues los miembros de la Fuerza Pública estaban ubicados en el tercer anillo de seguridad, que corresponde a un lugar alejado del predio en el que se adelantó la diligencia. Igualmente, precisó que en sus dependencias no se han presentado quejas relacionadas con el acompañamiento a la diligencia de desalojo.

De otra parte, señaló que el 13 de noviembre de 2018 recibió un oficio en el que la Alcaldía le solicitó el apoyo del personal militar para adelantar diligencia de desalojo y custodiar el sector de forma permanente con el propósito de evitar nuevas invasiones. El Batallón emitió respuesta en la que le indicó a la autoridad municipal que conforme a sus funciones no puede hacer presencia permanente en el predio, y de acuerdo con sus competencias mantendría operaciones militares generales de custodia en el área rural del municipio El Copey.

Por último, resaltó que no tiene competencias para proveer vivienda a los accionantes o ejecutar diligencias de desalojo.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, debido a que sus competencias en materia de vivienda se circunscriben a formular, dirigir, y coordinar las políticas, la regulación, los planes y los programas en materia habitacional integral, pero no tiene funciones de inspección, vigilancia,

¹⁰ Folio 249, cuaderno 1.

¹¹ La Inspección de Policía de El Copey remitió copia de las actuaciones adelantadas, las cuales corresponden con los anexos aportados por la Alcaldía.

control y ejecución en esta materia. En consecuencia, de su actuación no se deriva la violación de los derechos fundamentales alegada por los accionantes.

La entidad señaló que en la Ley 3ª de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda e Interés Social en el que se estableció el subsidio familiar de vivienda, que corresponde a un aporte estatal en dinero o en especie otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social siempre que cumpla las condiciones establecidas por la ley y se postule por los mecanismos previstos para el efecto.

De acuerdo con las previsiones del Decreto 555 de 2003, la entidad encargada de atender la postulación de hogares y asignar subsidios familiares de vivienda bajo las diferentes modalidades y de acuerdo con la normativa vigente es el Fondo Nacional de Vivienda, el cual tiene personería jurídica propia, patrimonio, y autonomía presupuestal y financiera.

Adicionalmente, las cajas de compensación familiar y otras entidades públicas y privadas conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, en el marco del cual se adelantan las funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza. En consecuencia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no tiene la competencia de asignación de subsidios familiares de vivienda urbana.

De otra parte, señaló que revisadas sus bases de datos los siguientes accionantes recibieron subsidios de vivienda por el valor de \$130.000:

Beneficiario	Cédula	Fecha
Carlos Alberto Andrade	77168013	31 de diciembre de 2007
Mariluz Pérez Hernández	36591661	31 de diciembre de 2007
Benjamin Villalba Caballero	3864256	31 de diciembre de 2007
Yenis Isabel Monsalvo Oñate	26948901	31 de diciembre de 2007
Luz Line Orozco Ospina	26947419	31 de diciembre de 2007

Finalmente, indicó que la señora Maire Sol Salas Carrillo se postuló al programa de vivienda gratuita y fue rechazada porque un miembro de su núcleo familiar está reportado como beneficiario en una entidad diferente a FONVIVIENDA.

Defensoría del Pueblo -Regional Cesar-

La Defensora del Pueblo -Regional Cesar- indicó que el 4 de febrero de 2019 requirió al Alcalde de El Copey para que verificara mediante un censo la condición actual de los accionantes. Asimismo, le solicitó que en caso de que se cumplan las condiciones para el efecto incluya a los ocupantes, promotores del amparo, en los programas de vivienda del municipio.

Finalmente, la entidad solicitó que sea eximida de toda responsabilidad, pues de sus actuaciones no se deriva la violación de los derechos fundamentales denunciada en la acción de tutela.

Caja de Compensación Familiar del Cesar

En primer lugar, COMFACESAR indicó que las cajas de compensación familiar del país suscribieron un contrato de gestión con FONVIVIENDA para la operatividad del subsidio familiar de vivienda, en el que realizan una labor de mandatarias a través de las actividades de divulgación, comunicación, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al Registro Único de Postulantes, y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago del subsidio de vivienda. Por su parte, FONVIVIENDA tiene la competencia exclusiva de realizar la calificación, preselección y desembolsos de los subsidios de vivienda.

En segundo lugar señaló que, a su juicio, en este caso no se puede discutir la legitimidad de la Alcaldía para promover las actuaciones de desalojo, ni el surgimiento de algún derecho sobre el bien público como consecuencia de la ocupación. Sin embargo, el Estado debe actuar diligentemente para que los accionantes conozcan los mecanismos para satisfacer sus problemas de vivienda y entiendan que la ocupación ilegal no es una vía para cubrir esa necesidad.

En tercer lugar, destacó que el Gobierno Nacional impulsa y desarrolla la segunda fase del programa de vivienda gratuita, el cual se creó para personas en situación de extrema pobreza y pretende entregar 30.000 viviendas en el país, crear empleo y reducir la pobreza. En el marco de este programa, el 23 de enero de 2018, el Departamento del Cesar y la Caja de Compensación Familiar del Cesar suscribieron el convenio de asociación 2018-03-0002-01 para la aplicación de 1834 subsidios familiares de vivienda en diversos municipios, incluido El Copey.

Uno de los compromisos adquiridos por los municipios en el marco del convenio en mención fue la cesión de los predios en los que se construirían las soluciones de vivienda. Por su parte, las cajas de compensación se comprometieron con la gestión de comercialización. Sin embargo, hasta el momento no se han iniciado las actuaciones correspondientes en el municipio El Copey, debido a que el predio está ocupado ilegalmente.

Con base en los argumentos expuestos, la Caja de Compensación indicó que de su actuación no se deriva la violación de los derechos fundamentales de los accionantes y, por lo tanto, solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Fondo Nacional de Vivienda

FONVIVIENDA señaló que ha realizado todas las gestiones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento que han cumplido los requisitos establecidos para el efecto. En consecuencia, de sus actuaciones no se deriva violación de los derechos fundamentales de los accionantes.

Adicionalmente indicó que, revisadas las bases de datos, 49 de los promotores del amparo no se han postulado a ninguna de las convocatorias de

FONVIVIENDA, las cuales se adelantan a través de las cajas de compensación familiar. Asimismo, destacó que en el año 2007 a los hogares de los accionantes Carlos Alberto Rada, Mariluz Pérez Hernández, Benjamín Villalba Caballero, Bladimir Murcia Orozco y Luz Line Orozco Ospino se les asignó un subsidio de \$130.000 en la modalidad de habilitación de títulos, y en el año 2011 el hogar de Maire Sol Salas Carillo se postuló a una convocatoria para adquisición de vivienda nueva y fue rechazada porque el sistema arrojó información sobre un subsidio asignado a un miembro de su núcleo familiar.

La entidad explicó que en la última convocatoria para población desplazada se postularon 220.831 hogares, de los cuales unos fueron asignados, otros rechazados y aproximadamente 64.994 hogares que acreditaron los requisitos están a la espera de ser asignados. En consecuencia, ante la existencia de mecanismos reglados no pueden admitirse las vías de hecho como medios para obtener subsidios de vivienda, pues se desconocen los derechos de otras personas que están en las mismas condiciones de vulnerabilidad y agotaron los trámites para el reconocimiento del subsidio.

Asimismo, FONVIVIENDA indicó que a partir del año 2012 ejecuta un programa de vivienda gratuita 100% en especie, el cual se dirige principalmente a la población que: (i) esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza o estén en el rango de pobreza extrema; (ii) se encuentre en situación de desplazamiento; (iii) haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias; o (iv) habite zonas de alto riesgo no mitigable.

También pueden ser beneficiarios los hogares registrados en las bases de datos de los siguientes sistemas: (i) de información de la red para la superación de la pobreza extrema; (ii) de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales; (iii) registro único de población desplazada; y (iv) de información del subsidio familiar administrado por FONVIVIENDA con los hogares que han sido beneficiarios de un subsidio que se encuentre sin aplicar.

Las convocatorias que realiza FONVIVIENDA se dirigen a los hogares señalados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante DPS) como posibles beneficiarios, entidad que identifica los hogares de acuerdo con las previsiones del Decreto 1077 de 2015, los órdenes de priorización y los porcentajes de composición poblacional del proyecto. Por lo tanto, cuando el DPS identifica los hogares, FONVIVIENDA expide el acto administrativo en el que asigna los subsidios correspondientes.

En atención al procedimiento descrito, la entidad vinculada precisó que no puede incluir a los hogares en los programas de vivienda gratuita y de interés social hasta que el DPS no los habilite como potenciales beneficiarios.

Finalmente, aclaró que las postulaciones ante las cajas de compensación familiar no siempre están dirigidas a proyectos ejecutados por FONVIVIENDA, ya que las alcaldías son las encargadas de realizar censos de desastres y mediante otros oferentes pueden ejecutar proyectos de vivienda.

El Ministerio del Interior -Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Financiera de Desarrollo Territorial y el Departamento de Policía del Cesar hicieron una referencia general a sus competencias legales y, con base en estas, adujeron que carecen de legitimación en la causa por pasiva. En particular, indicaron que no tuvieron injerencia en las actuaciones que se acusan como transgresoras de los derechos fundamentales de los accionantes.

C. Decisiones objeto de revisión

Fallo de primera instancia

El 12 de febrero de 2019, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar denegó el amparo reclamado por los accionantes.

En primer lugar, el juez advirtió el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, pues los actores no agotaron los mecanismos administrativos para obtener soluciones en materia de vivienda. En particular, destacó que los accionantes no se postularon a las convocatorias en los programas estatales desarrollados para el efecto y que los peticionarios que, a su vez, son víctimas del conflicto armado interno tampoco acudieron ante las entidades competentes para acceder a los auxilios específicos dirigidos a esta población como las ayudas humanitarias.

En segundo lugar, el *a quo* consideró que en las actuaciones de desalojo no se advierte la violación de los derechos fundamentales de los peticionarios, pues las autoridades municipales observaron las normas pertinentes, contaron con el acompañamiento de la Personería Municipal, adelantaron el censo y la caracterización de los ocupantes, identificaron la población víctima de desplazamiento forzado y le brindaron asistencia especial.

Para el juez de tutela, la presencia de personas en situación de vulnerabilidad en el predio ocupado no implica una suspensión indefinida de las diligencias de desalojo sino que activa medidas de protección en favor de dichos sujetos, las cuales se adelantaron en el caso bajo examen.

En síntesis, para el juez las actuaciones de la Alcaldía y de la Inspección de El Copey en el procedimiento policivo no vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, pues se evaluaron y consideraron las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes, y se tomaron medidas de identificación y protección sin que fuera posible, como lo pretenden los peticionarios, una suspensión indefinida de la actuación de desalojo sobre un predio ilegalmente ocupado.

Impugnación

Los promotores del amparo presentaron impugnación en contra del fallo de tutela de primera instancia, en la que cuestionaron los elementos que el juez tuvo por acreditados para descartar la vulneración alegada.

En primer lugar adujeron que, contrario a lo señalado por el *a quo*, las autoridades municipales no adelantaron el censo ni la caracterización de los ocupantes, y el único acercamiento con las entidades accionadas se ha presentado en las diligencias de desalojo adelantadas en compañía de la Policía Nacional, el ESMAD y el Ejército Nacional.

En segundo lugar, señalaron que no han podido ejercer su derecho de defensa porque las autoridades del municipio no les notificaron las actuaciones del procedimiento administrativo de desalojo. Asimismo, resaltaron que los ocupantes, víctimas del conflicto armado, elevaron múltiples peticiones ante diferentes entidades del orden municipal, departamental y nacional para la protección y restablecimiento de sus derechos sin obtener una respuesta efectiva que solucione sus necesidades de vivienda.

En tercer lugar, indicaron que la última convocatoria de vivienda para el municipio El Copey se realizó en el año 2007 y este proyecto benefició únicamente a 150 familias víctimas del conflicto armado interno, pero en dicho municipio viven más de 3000 víctimas. En consecuencia, resulta claro que desde hace 12 años no se presentan soluciones de vivienda digna y los proyectos que se han desarrollado no son suficientes.

En cuarto lugar, los accionantes precisaron que ocupan un lote en la parte posterior del nuevo hospital del municipio El Copey, el cual está destinado a la construcción de un proyecto de vivienda de interés social en el marco del programa “*Mi casa ya*”. Sin embargo, este proyecto está dirigido a familias con ingresos de 2 SMLMV y los ocupantes del predio no tienen esos ingresos, razón por la que no pueden postularse.

Finalmente, solicitaron que se adelante una inspección judicial en el predio con el propósito de que se tengan elementos más precisos sobre las condiciones de la ocupación.

Fallo de Segunda Instancia

El 25 de abril de 2019, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar confirmó la decisión de primera instancia.

Para evaluar la procedencia de la acción de tutela, el *ad quem* indicó que el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho está regulado por el artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, pretende hacer cesar la perturbación por indebida ocupación de un inmueble y el ocupante puede defenderse acreditando una justa causa como las condiciones de tenedor o poseedor, o la orden de autoridad competente.

Luego de hacer referencia a las características generales del trámite policivo, la Sala destacó que las autoridades municipales accionadas hicieron referencia a tres procedimientos policivos por la invasión de tres predios. Sin embargo, los accionantes no identificaron el predio que ocupan y esta información resultaba necesaria para determinar si la medida de desalojo fue legítima y si se garantizó el derecho al debido proceso.

Adicionalmente, resaltó que la mayoría de los accionantes no se han postulado a las convocatorias para acceder a un subsidio de vivienda. Por lo tanto, existen mecanismos para que los actores procuren obtener de manera activa y diligente la vivienda que reclaman a través de la acción de tutela.

Con base en las consideraciones descritas, el juez de segunda instancia consideró que no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues, de un lado, los accionantes cuentan con mecanismos de defensa para proteger su ocupación en el marco del proceso policivo y, de otro, se constató la inactividad de los promotores del amparo en la postulación a las convocatorias para la solución de vivienda.

II. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

Auto de pruebas de 2 de diciembre de 2019

En el trámite de revisión ante esta Corporación, el 2 de diciembre de 2019 la Magistrada sustanciadora profirió auto de pruebas en el que requirió a las personas que fueron mencionadas como accionantes, pero no suscribieron el escrito de tutela, para que manifestaran su voluntad en relación con la solicitud de amparo; y a la Alcaldía y la Inspección de Policía de El Copey para que contestaran algunas preguntas sobre los procedimientos de desalojo cuestionados. Asimismo, comisionó al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar para la práctica de una inspección judicial en el predio identificado con folio inmobiliario 190-159605.

Respuesta de la Alcaldía de El Copey

La Alcaldía de El Copey señaló que el inmueble identificado con el folio inmobiliario 190-159605, de su propiedad, está ubicado en la calle 16 núm. 17-80 del municipio, tiene una extensión de 4 hectáreas +3.074,59 m², cuenta con servicios públicos de energía y acueducto, se destinó para ofrecer soluciones de vivienda en el marco de un proyecto de vivienda de interés social y actualmente está ocupado de manera ilegal por aproximadamente 106 familias que invadieron el inmueble.

En relación con las circunstancias de la ocupación, explicó que el 23 de enero de 2018 celebró con la Caja de Compensación del Cesar convenio de asociación para otorgar 154 subsidios de vivienda y se obligó a ceder el predio, identificado con folio inmobiliario 190-159605, en el que se construirá el proyecto. Sin embargo, no ha podido cumplir esa obligación porque desde el 15 de mayo de 2018 se recibieron denuncias sobre la ocupación del inmueble.

Como respuesta a la situación descrita adelantó diversas actuaciones administrativas para la recuperación material del inmueble. En particular, el 16 de mayo de 2018 la Inspección de Policía del municipio inició, de oficio, proceso de amparo policivo en el que se efectuaron múltiples diligencias en las que se constató, inicialmente, que no habitaban personas, pero se plantaron piedras, palos y se iniciaron construcciones en el predio. La autoridad de policía buscó, de manera infructuosa, el retiro voluntario de los ocupantes y el desmonte de las estructuras en mención. Asimismo, precisó que la primera vez

que se intentó derribar las estructuras -12 de septiembre de 2018- se presentaron personas con la cara cubierta, piedras, palos y machetes que se opusieron a la diligencia, pero cuando intentó caracterizarlas -25 de septiembre de 2018- no encontró habitantes en el predio.

El 1º de noviembre de 2018, se intentó una nueva caracterización en la que se encontraron tres familias habitando el predio. Algunos días después se llevó a cabo la diligencia de desalojo en la que participó la Comisaría de Familia, la Personería Municipal, la Policía Nacional, el ESMAD y el Ejército Nacional. En esa oportunidad se encontraron tres personas y se dispuso para ellas la entrega de la ayuda humanitaria.

El predio fue invadido nuevamente y, en consecuencia, el 17 de noviembre de 2018 se adelantó una nueva diligencia de desalojo. En esa oportunidad las personas que estaban en el predio huyeron, tres personas fueron capturadas por el delito de invasión de tierras y edificaciones, y se desmontaron las estructuras sin que se presentaran alteraciones del orden público.

Luego de la formulación de acciones de tutela, el 2 de julio de 2019 se llevó a cabo una nueva diligencia de caracterización y se encontró un número mayor de ocupantes, aproximadamente 106 familias, que no han sido desalojadas.

De otra parte, la Alcaldía indicó que en el municipio se construye un proyecto de vivienda de interés social denominado “Villa Ángela”, totalmente gratuito y destinado a 1452 beneficiarios. Este proyecto está en fase de construcción, su avance aproximado es del 35%, y la inscripción al proyecto se efectuó en los meses de octubre a diciembre de 2019.

Finalmente, la entidad señaló que da a conocer los proyectos de vivienda que ofrece el municipio a través de las carteleras oficiales ubicadas en la Alcaldía, pautas en radio y emisoras locales, perifoneo en las calles, y publicaciones en la página web de la alcaldía y redes sociales

Respuesta de la Inspección Central de Policía de El Copey

La Inspección de Policía indicó que en relación con la ocupación del inmueble identificado con el folio inmobiliario 190-159605 se tramita el amparo policivo por ocupación de hecho número 2018-009 y describió las actuaciones de este proceso. La autoridad destacó que desde el desalojo realizado el 17 de noviembre de 2018 se han presentado nuevas invasiones. Por esta razón, el 2 de julio de 2019 realizó la última diligencia de caracterización, en la que se encontraron aproximadamente 80 familias ocupando el predio. Actualmente, la Oficina de Enlace de Víctimas verifica si los ocupantes fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado.

Inspección judicial adelantada por el Juzgado Primero Civil del Circuito en Oralidad de Valledupar

El 4 y 5 de febrero de 2020, la Jueza Primera Civil del Circuito de Valledupar adelantó diligencia de inspección judicial en el predio contiguo al Hospital San Roque del municipio El Copey, ubicado en la calle 16 con carrera 17.

En relación con el predio, la jueza señaló que se trata de un terreno amplio dividido por los habitantes en manzanas que van del número 1 al 10, algunas de las cuales se acompañan con letras para su identificación. Asimismo, los lotes agrupados en las manzanas están enumerados y la mayoría cuenta con una tablilla que enuncia la dirección en color rojo. La jueza advirtió que se trata de un barrio de invasión, conocido con el nombre “Trece de Mayo”, organizado por sus residentes con calles amplias y limpias, y que algunos de los lotes están desocupados, cerrados y sin construcciones.

Luego de realizar entrevistas a los habitantes, la jueza concluyó que la mayoría de las personas hicieron construcciones en el inmueble, de forma irregular, las cuales utilizan como viviendas familiares, y pueden acceder a los servicios de electricidad y agua a través de conexiones irregulares, pero no cuentan con el servicio de alcantarillado.

De las entrevistas realizadas en el predio, remitidas a esta Corporación, se extraen los siguientes datos sobre los ocupantes:

Núcleos familiares	120
Personas	365

Sujetos de Especial Protección Constitucional¹²	Núcleos familiares	Individuos
Menores de edad	80	149
Tercera edad (76 años en adelante)	2	2
Desplazados ¹³	36	121
Indígenas y personas afro	3	16
Madre o padre cabeza de hogar	23	23
Situación de discapacidad	1	1
Inmigrantes	10	37

Tiempo de ocupación¹⁴	Núcleos familiares
0-6 meses	2
6 meses-1 año	20
1 año a 1 año y medio	5
1 año y medio a 2 años	66
No precisan el tiempo	28

Número de veces que han sido desalojados del predio	Núcleos familiares
1	12
2	22
3	31
4	1
No indican	55

¹² En muchas personas concurren varias circunstancias que los hacen sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo una persona desplazada y madre cabeza de familia.

¹³ Se contabilizó a todo el núcleo familiar de la persona que adujo ser víctima de desplazamiento forzado.

¹⁴ **0-6 meses:** ocupaciones iniciadas entre agosto de 2019 y enero de 2020. **6 meses a 1 año:** ocupaciones iniciadas entre febrero de 2019 y julio de 2019. **1 año a 1 año y 6 meses:** ocupaciones iniciadas entre agosto de 2018 y enero de 2019; y **1 año y 6 meses a 2 años:** ocupaciones iniciadas entre enero de 2018 a julio de 2018-.

Auto de pruebas de 20 de febrero de 2020

En atención a los resultados de la inspección judicial referida, mediante auto de 2 de febrero de 2020 la Magistrada sustanciadora le remitió a la UARIV la lista de personas que han sido registradas como ocupantes del predio y en relación con cada una de las personas identificadas le ordenó que precisara si están incluidas en el RUV y si ha adoptado medidas de atención y reparación para solventar la necesidad de vivienda.

Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En primer lugar, la UARIV indicó que el hecho de que los accionantes hayan sido reconocidos como víctimas del conflicto armado no significa que la entidad sea responsable de la vulneración de los derechos fundamentales cuyo restablecimiento se persigue en la acción de tutela. En ese sentido destacó que la violación cuestionada se deriva de los actos de desalojo del predio en los cuales no participó.

En segundo lugar, adujo que la población víctima del conflicto armado tiene derecho priorizado a la vivienda digna y que la UARIV, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 1448 de 2011, tiene la función de adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar ese derecho. Esta competencia en materia de vivienda se limita al suministro de información, a través de la Red Nacional de Información, para que las entidades del Estado otorguen la oferta institucional que existe para este grupo poblacional. Por lo tanto, las personas que se encuentren en el RUV deben acudir al Ministerio de Vivienda, quien es el responsable de atenderlos y suministrarles, de forma prioritaria, los subsidios en las modalidades de mejoramiento, construcción o adquisición de vivienda.

Con base en lo expuesto, la UARIV precisó que no cuenta con la información de las medidas de asistencia y reparación que cada entidad del Estado le otorga a las personas que están registradas en el RUV, pues no es un sistema que registre la acción de cada entidad para concretar el resultado de reparación integral.

En tercer lugar, indicó que si bien la inscripción en el Registro Único de Víctimas no es constitutiva de la condición de víctima es un instrumento práctico que sirve para identificar la población a la que se deben dirigir las medidas de reparación. Luego, destacó que de los 55 promotores del amparo sólo 20 están inscritos en el RUV y, por lo tanto, los otros accionantes no tienen derecho a la oferta institucional de reparación de las víctimas.

En cuarto lugar, señaló que la lista de 585 personas remitida por esta Corporación, que corresponde a los ocupantes del predio identificados en las caracterizaciones realizadas por la Alcaldía del Copey y la inspección judicial ordenada en esta sede, fue confrontada con sus bases de datos y concluyó que: (i) 221 personas no están registradas en el aplicativo, lo que significa que no han realizado trámites de inclusión en el RUV. Estos casos incluyen personas

con respecto a las que no se suministró documento de identidad y su nombre no está registrado. (ii) Las 364 personas restantes del anexo están inscritas en el RUV.

Promotores del amparo	Inscritos en el RUV
55	20

Ocupantes del predio	Inscritos en el RUV
585	364

Como soporte de los datos descritos, la Unidad remitió los anexos con los listados de las personas incluidas en el RUV.

Auto de 3 de agosto de 2020

En atención a la respuesta brindada por la UARIV, se consideró necesario proferir un nuevo auto de pruebas para (i) solventar inconsistencias entre la respuesta global emitida por la entidad y los anexos que soportan esa información; (ii) reiterar la orden en relación con la caracterización de las carencias de las personas incluidas en el RUV y la entrega de asistencia humanitaria; y (iii) requerir a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para que informen sobre las medidas de atención y reparación del derecho a la vivienda los ocupantes del predio.

Alcaldía de El Copey

En primer lugar, la autoridad precisó que en los últimos diez años en el municipio se han desarrollado tres proyectos para la satisfacción de la vivienda de la población en situación de vulnerabilidad a saber: (i) el proyecto Ciudadela El Portal del Copey dirigido a población en situación de desplazamiento y que benefició a 187 familias; (ii) la Urbanización Villa Ángela, que está en fase de ejecución y se dirige a 200 beneficiarios; y (iii) el proyecto de vivienda que se buscaba edificar en el predio ocupado que motivó la presente acción de tutela.

En segundo lugar, señaló que el proyecto de vivienda de interés prioritario que se pretendía adelantar en el predio ocupado fue viabilizado por la Gobernación del Cesar y aprobado en el órgano colegiado de administración y decisión – OCAD- a través de COMFACESAR, pero no contó con los recursos para el cierre financiero. En consecuencia, no se realizó la convocatoria para la elección de los beneficiarios.

En tercer lugar, indicó que las razones por las que se presentan diferentes ocupaciones de hecho irregulares en predios del municipio están relacionadas con: (i) el alto déficit de vivienda; (ii) el alto número de asentamientos indígenas; (iii) el alto índice de personas víctimas del conflicto armado; (iv) y actos ilegales de promoción de las invasiones para la apropiación irregular de los predios y su posterior venta.

En cuarto lugar, adujo que no cuenta con la información sobre el número de víctimas del conflicto armado y personas en condición de pobreza extrema que habitan el municipio según la encuesta SISBEN, pues las áreas que manejan esa información están en proceso de reorganización.

Por su parte, **el Personero de El Copey** indicó que el alto índice de ocupaciones de hecho obedece a la ausencia de una política estatal de subsidios de vivienda que beneficie al municipio y al incremento de población inmigrante irregular que se ha asentado en esa entidad territorial.

FONVIVIENDA

Luego de referir sus competencias legales en materia de la ejecución de las políticas de vivienda para la población en situación de vulnerabilidad la entidad indicó que confrontado el listado de ocupantes del predio con sus bases de datos se advierte que:

- **8 hogares fueron identificados como posibles beneficiarios** del subsidio de vivienda en especie en el proyecto Villa Ángela. Está pendiente el sorteo correspondiente por empate.
- **26 hogares se han postulado a algún programa** para el acceso, mejoramiento o, en general, satisfacción del derecho a la vivienda en los programas en los que interviene la entidad.
- **5 personas se postularon a las convocatorias para población desplazada**, de las cuales **3 recibieron dinero de la bolsa de desplazados**.
- **11 personas** fueron beneficiarios de apoyos en materia de habilitación de títulos, bolsa de desplazados y programa de vivienda gratuita fase I.

En cuanto a **los programas desarrollados en el municipio El Copey** destacó la Urbanización Villa Ángela, la cual está dirigida a 200 familias beneficiarias, de las cuales 100 son víctimas de desplazamiento forzado, 82 pertenecen a la Red Unidos y 18 familias fueron afectadas por desastres naturales. Asimismo, describió las asignaciones para la satisfacción del derecho a la vivienda en el municipio desde el año 2010 así:

Año	Tipo de bolsa	Número de subsidios asignados	Valor asignado
2010	Bolsa Concejales	1	\$ 11.330.000
2010	Bolsa Concejales	30	\$ 450.625.000
2011	Bolsa Desplazados	111	\$ 1.783.548.000
2020	Programa de Vivienda Gratuita Fase III	26	\$ 1.415.667.572
TOTAL		168	\$3.661.170.572

Luego, destacó la necesidad de que los actores se inscriban en los programas de vivienda ofrecidos por el Estado, pues sólo de esta forma se protege el derecho a la igualdad de las familias en condiciones de vulnerabilidad que han postulado a través de los canales institucionales. Igualmente, describió los programas que maneja la entidad: (i) Programa de Promoción y Acceso a la

Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya¹⁵; y (ii) el Semillero de Propietarios Ahorradores¹⁶.

Finalmente, precisó que los **canales de comunicación para los programas de vivienda** corresponden a (i) la atención presencial en la sede del Ministerio de Vivienda y líneas telefónicas; (ii) la actuación de las cajas de compensación, con las cuales se suscribió un convenio para divulgar, informar, recibir las solicitudes, verificar y revisar la información entregada por los posibles beneficiarios de los programas de vivienda; y (iii) recientemente el Grupo de Vivienda Rural y Urbana del Subcomité de Restitución del SNARIV acompañó espacios de participación de víctimas en materia de vivienda rural y urbana. Para el año 2020, se adoptó como una de las líneas del grupo en mención “*Brindar acompañamiento a entidades territoriales y espacios de participación de víctimas en lo relativo a la oferta en materia de vivienda*” y se dispuso que a partir de los requerimientos de asistencia a Centros Regionales se priorizarán las entidades territoriales con mayor necesidad de acompañamiento en oferta de vivienda.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

La entidad indicó que el Programa de Vivienda Gratuita es una oferta institucional exclusiva del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a través de FONVIVIENDA, en el marco del cual el DPS se limita a identificar potenciales beneficiarios y seleccionar los hogares aptos para el programa. Por lo tanto, aclaró que no determina la oferta de vivienda ni tiene la potestad de adquirir compromisos con la población, ya que su competencia se encuentra sujeta a la oferta e información previa que remita FONVIVIENDA.

En ese sentido, explicó que el procedimiento administrativo para la asignación del subsidio familiar de vivienda 100% en especie tiene 5 etapas:

1. Determinación del proyecto y composición poblacional. (FONVIVIENDA - Alcaldía).
2. Identificación de Hogares Potencialmente beneficiarios (DPS).
3. Convocatoria, postulación y verificación cumplimiento de requisitos. (FONVIVIENDA).
4. Selección de beneficiarios (DPS).
5. Asignación de SFVE (FONVIVIENDA).

En concordancia con lo anterior, explicó que tan pronto recibe la información de los proyectos seleccionados en el marco del programa de vivienda gratuita, en la que se indica el departamento y municipio donde se desarrolla el proyecto, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional elabora el listado de potenciales beneficiarios con base en los siguientes criterios:

¹⁵ El cual busca facilitar la compra de vivienda nueva de la clase media en zona urbana. El programa se dirige a hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos y para la adquisición de viviendas de hasta 135 SMLMV o 150 SMLMV. El subsidio oscila entre 20 y 30 SMLMV, y 4 a 5 puntos porcentuales de la tasa de interés.

¹⁶ Este programa busca promover la adquisición de vivienda a través del ahorro y el crédito hipotecario o el leasing habitacional entre la población con ingresos inferiores a 2 SMLMV, es complementario al subsidio otorgado en el marco del Programa de adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”. El valor del subsidio familiar de vivienda será de hasta 6 SMLMV al momento de la expedición del acto administrativo

Bases de datos Focalización	Entidad que administra
Subsidios asignados o calificados	FONVIVIENDA
Subsidio Bolsa de Desastres	FONVIVIENDA
RUV o medición subsistencia mínima y superación de la situación de vulnerabilidad	UARIV
Estrategia Unidos	DPS
Sisbén	DNP
Censos damnificados	Alcaldías

Asimismo, debe considerar: (i) los órdenes de priorización dentro de cada grupo de población establecidos en la normativa que regula el programa; (ii) cumplir como mínimo el 150% del número de población identificada como potencial beneficiaria con respecto al cupo de vivienda reportado por FONVIVIENDA para cada grupo de población; (iii) incluir a los hogares que reporten dentro de las bases de datos oficiales como residencia un municipio donde se estén ejecutando proyectos de vivienda gratuita; (iv) establecer una fecha de corte para las bases de datos oficiales por cada procedimiento de identificación que se adelante en los proyectos de vivienda gratuita; y (iv) los puntos de corte que se establecieron para la base de datos SISBEN III.

Una vez realizada la identificación de hogares potencialmente beneficiarios, el DPS envía el listado de hogares a FONVIVIENDA, entidad encargada del proceso de convocatoria, postulación y verificación de los requisitos de postulación.

Luego, FONVIVIENDA remite al DPS el listado de los hogares postulantes que cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios por cada grupo de población y el DPS expide el listado de beneficiarios con base en los siguientes criterios: (i) los órdenes de priorización establecidos en la normativa del programa; (ii) la selección directa cuando el número de hogares de un respectivo orden de priorización sea inferior al número de viviendas del proyecto; y (iii) la selección mediante sorteo cuando los hogares que conforman un orden de priorización exceden el número de viviendas a transferir a un grupo de población en el proyecto.

Tras describir sus competencias en el Programa de Vivienda Gratuita indicó que luego de contrastar el listado de ocupantes remitido por esta Corporación con sus bases de datos advirtió que:

40 personas	Incluidas en el listado de potenciales beneficiarios del programa
392 personas	No cumplen con los criterios de participación en el programa
119 personas	No pudieron ser consultadas en las bases de datos

En relación con las personas incluidas en el listado de potenciales beneficiarios la entidad precisó que esta circunstancia no garantiza la asignación del subsidio, pues se deben surtir las demás etapas del programa. Asimismo aclaró que de las **40 personas en mención 24 personas no se han postulado al programa y 16 sí han presentado postulaciones**. De los 16 postulantes, **5 fueron rechazados por no cumplir los requisitos de la postulación y 11 cumplieron los requisitos**. De los 11, **1 recibió el subsidio de forma directa, 9 están**

pendientes de asignación por sorteo y 1 persona no recibió el beneficio porque otros beneficiarios tenían prevalencia por priorización.

Con respecto a las **392 personas** que no cumplen con las condiciones para ser participantes del beneficio de vivienda gratuita, señaló que no cumplen alguno de los siguientes requisitos que deben concurrir: (i) estar registrado en las bases de datos mediante las cuales se ejecuta el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios; (ii) reportar en dichas bases de datos un municipio o municipios donde se estén ejecutando proyectos de vivienda en modalidad gratuita; (iii) encontrarse en las bases de datos dentro de las mismas fechas de corte establecidas para el momento de aplicar el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios; (iv) cumplir con los criterios de priorización aplicados para el proyecto de vivienda del municipio que reporta como residencia; (v) cumplir con los puntos de corte de SISBEN III.

Disponibilidad presupuestal

Luego de describir los programas de vivienda para la población en situación de vulnerabilidad en general y para las personas en situación de desplazamiento, el DPS hizo referencia a la disponibilidad presupuestal del Estado para la atención de derecho a la vivienda. En concreto, indicó que el presupuesto general de la nación (en adelante PGN) para 2019 se estimó en 258.9 Billones de pesos, de los cuales el 61% son para funcionamiento, 20% para el pago de deuda y el 19% restante para inversión.

El Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie SFVE, corresponde a Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), que es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de 70 SMLMV, es decir que actualmente el precio de una vivienda de SFVE no puede exceder de \$57.968.120. Por su parte, la UARIV ha reportado **7.134.646 personas en situación de desplazamiento**. En consecuencia, entregar vivienda gratuita a la mitad de esta población 3.567.323 personas implicaría invertir \$ 206'791.007'742.760, es decir 206 billones de pesos.

Con base en las estimaciones expuestas, la entidad adujo que la garantía de vivienda gratuita para toda la población en situación de desplazamiento en cortos periodos implicaría concentrar todo el PGN en ese propósito y, de esta forma, desatender las demás necesidades de la población, en general, y de otros sujetos de especial protección constitucional.

En concordancia con lo expuesto adujo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) prevé el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. En consecuencia, el Estado colombiano prevé unos criterios de priorización y focalización para la satisfacción de estos derechos. Por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 define la focalización del gasto social conforme a los criterios del CONPES Social, la cual se reglamentó mediante el Decreto 4816 de 2008. En ese sentido, precisó que de acuerdo con el CONPES 3877 de 2016 la herramienta principal de

focalización es la encuesta SISBEN, que sirve de instrumento para la focalización de 20 programas sociales del Estado.

Finalmente, indicó que como garantía del debido proceso en el presente caso resulta imperioso vincular a los hogares que cumplieron con los criterios para la asignación de subsidios de vivienda en aras de que puedan defender el derecho que les asiste en su priorización. En su defecto, amparar el derecho a obtener un subsidio de vivienda, siempre y cuando los actores cumplan con los criterios de identificación de potenciales beneficiarios y se adelante el

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

En primer lugar, la entidad indicó que contrastado el listado de ocupantes remitido por esta Corporación con el sistema de información del subsidio familiar de vivienda encontró que:

- **6 personas** cuentan con subsidios asignados. 5 subsidios de \$130.000 por habilitación de títulos y un subsidio de \$16.068.000 de la Bolsa de Desplazados.
- **3 personas** se encuentran en estado calificado y en proceso de asignación, es decir que el hogar cumplió con los requisitos para acceder al subsidio, pero este no se ha asignado. En relación con la asignación aclaró que en el año 2007 se adelantó una convocatoria para las víctimas de desplazamiento forzado y la cantidad de hogares calificados superan la oferta estatal. Por esta razón, FONVIVIENDA no puede brindar una fecha de asignación, ya que esta se determina de acuerdo con la capacidad presupuestal y los puntajes de los solicitantes en aras de preservar el derecho a la igualdad.
- **11 personas** registran que cumplen los requisitos, es decir que el hogar fue identificado como potencial beneficiario en un orden de priorización, pero cuando el DPS hizo la selección de hogares no fue suficiente la disponibilidad de soluciones habitacionales para el grupo de hogares que cumplieron requisitos en el proyecto al cual aplicó. Por lo anterior, estos hogares no reportan la asignación de los subsidios.
- **2 personas** no cumplieron los requisitos para acceder al subsidio de vivienda de población desplazada porque tienen una o más propiedades en lugares diferentes al sitio de la expulsión.
- **11 personas** no cumplieron los requisitos para acceder al subsidio de vivienda gratuita por alguna de las causales previstas en el artículo 14 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013.
- **396 personas** no se han postulado en ninguna de las convocatorias de FONVIVIENDA, para acceder a programas de vivienda, con el objetivo de aplicar la política de vivienda a favor de las personas más vulnerables del territorio nacional.

En segundo lugar, precisó que las competencias de coordinar, asignar, rechazar y atender la postulación a los subsidios de vivienda de interés social en las diferentes modalidades están radicadas en FONVIVIENDA. Asimismo, destacó que los accionantes y beneficiarios de subsidios deben acercarse a su caja de compensación para recibir la información sobre los programas de vivienda y los requisitos para el desembolso correspondiente.

En tercer lugar, resaltó que desde la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social el Legislador estableció que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o en especie que se otorga por una sola vez con el objeto de facilitar una solución de vivienda y que las personas que requieran la asignación de los subsidios deben acudir a los canales institucionales para efectuar la postulación correspondiente ante las cajas de compensación. En ese sentido, describió las etapas del proceso de asignación de los subsidios, las competencias de las entidades que intervienen y la importancia de esos procedimientos para respetar el derecho a la igualdad de las personas en condición de vulnerabilidad que han acudido a los canales institucionales para satisfacer el derecho de vivienda.

Finalmente, describió los programas estatales en ejecución par a la satisfacción del derecho a la vivienda: (i) El Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social “Mi Casa Ya”; (ii) Programa Semillero de Propietarios; y (iii) Programa Casa Digna Vida Digna.

Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Luego de requerir a la entidad por inconsistencias en la respuesta emitida previamente, la UARIV confirmó que **20 de los 55 promotores de la acción de tutela están incluidos en el RUV**. En relación con la base de datos de 585 personas construida a partir de la información suministrada en diferentes diligencias adelantadas durante la ocupación precisó que los datos sólo permiten identificar a 136 personas de las cuales 135 están incluidas en el RUV¹⁷.

En cuanto a la **calificación de carencias** más reciente presentó la siguiente información consolidada¹⁸:

Carencia	Alojamiento	Alimentación	Hogares	Víctimas
IC	Extrema	Extrema	6	12
IC	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	Extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta	4	7
IC	Grave	Leve	1	1
IC	Grave	No carencia	2	5
IC	Leve	No carencia	1	1
IC	No carencia	No carencia	44	74
1er año	Grave	Grave	1	1
Total			59 ¹⁹	101

En relación con la **entrega de ayuda humanitaria** presentó la siguiente información consolidada²⁰:

¹⁷ En relación con esta cifra es necesario precisar que algunas personas cuentan con registros múltiples por diferentes hechos victimizantes.

¹⁸ En relación con estos datos la UARIV no precisó cuándo efectuó la identificación de carencias que señala ni quiénes fueron las víctimas cuyas carencias fueron calificadas.

¹⁹ En relación con los 59 hogares, la UARIV precisa que 53 están notificados de la resolución en la que se determinó la calificación de carencias y 6 están en proceso de notificación, la cual priorizarán.

²⁰ En relación con estos datos, la UARIV remitió base de datos en la que precisó cuáles fueron los hogares que recibieron los giros que refiere, el monto, la periodicidad y el tipo de ayuda humanitaria asignada.

Año	Hogares	Giros	Valor
2012	12	15	\$ 14.715.000
2013	7	7	\$ 7.935.000
2014	15	19	\$ 9.840.000
2015	24	28	\$ 17.651.000
2016	12	15	\$ 13.188.000
2017	13	25	\$ 21.829.576
2018	11	15	\$ 10.729.000
2019	7	11	\$ 7.958.000
2020	6	6	\$3.020.000
Total	107	141	\$106.865.576

En relación con las 136 personas identificadas por la UARIV se advierte que 135 personas son víctimas de desplazamiento forzado así:

Año del desplazamiento forzado	Víctimas inscritas en el RUV
1990	2
1995	2
1996	1
1997	9
1998	5
1999	2
2000	2
2001	22
2002	15
2003	22
2004	16
2005	9
2006	10
2007	5
2008	4
2009	1
2011	1
2012	1
2014	4
2015	2
Total	135 ²¹

III. CONSIDERACIONES

Competencia

1.- La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

2.- Dairo Manuel Navas Reyes y 56 personas más formularon acción de tutela en contra de la Alcaldía de El Copey y otras autoridades del orden municipal,

²¹ Este total es el resultado de filtrar la base de datos remitida por la UARIV con los criterios: incluido en el RUV y hecho victimizante: desplazamiento forzado, y restar las personas que tienen doble registro.

departamental y nacional con el propósito de que se protejan sus derechos al debido proceso, dignidad humana, igualdad y vivienda digna. Los actores solicitaron que se suspendan las medidas de desalojo del predio que actualmente ocupan ilegalmente hasta que se adopten medidas que les garanticen el derecho a la vivienda digna.

3.- Los accionantes señalaron que como consecuencia de la falta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas ocuparon un predio de propiedad del municipio El Copey, identificado con el folio inmobiliario 190-159605, en el que se pretendía adelantar un proyecto de vivienda de interés social. Indicaron, que durante el tiempo en el que han mantenido la ocupación las autoridades municipales realizaron varias diligencias de desalojo, en las que se vulneraron sus derechos fundamentales, debido a que: (i) no les notificaron las actuaciones administrativas para el desalojo; (ii) no les permitieron ejercer el derecho de defensa; (iii) no caracterizaron a los ocupantes para establecer sus condiciones de vulnerabilidad; y (iv) no les ofrecieron medidas de reubicación.

4.- En el trámite de tutela, la Alcaldía de El Copey confirmó que es propietaria del predio identificado por los accionantes y que, como consecuencia de la ocupación del inmueble, promovió procesos de desalojo. Asimismo, aclaró que el predio se destinó a la construcción de un proyecto de vivienda de interés social emprendido en alianza con la Gobernación del Cesar, FINDETER y COMFACESAR. Sin embargo, como consecuencia de la ocupación referida no pudo cumplir con la obligación de entregar materialmente el inmueble para que se iniciara la construcción de las soluciones de vivienda y finalmente el proyecto no obtuvo el cierre financiero requerido.

5.- La Alcaldía y la Inspección de Policía del Copey adujeron que en el trámite de desalojo respetaron las garantías del debido proceso a través de la notificación de las actuaciones y la caracterización de los ocupantes del predio. Asimismo, destacaron que en el inmueble se adelantaron varias diligencias de inspección, caracterización y desalojo, en las que inicialmente se identificaron pocos ocupantes, estos fueron desalojados y cada vez que regresaban al predio aumentaba el número de ocupantes de manera gradual y significativa.

En particular, mediante las diferentes respuestas emitidas en este trámite constitucional, las autoridades dieron cuenta de los siguientes momentos relevantes, que serán considerados para evaluar la evolución de la ocupación:

Fecha	Actuación	Ocupantes Familias	Ocupantes Individuos
Enero 2018	Firma de contrato Proyecto de vivienda	NR	NR
Mayo 2018	1ª denuncia ocupación	NR	NR
Junio 2018	Inspección ocular	0	0
Septiembre 2018	Inspección ocular	0	0
Octubre 2018	Acción de tutela	NR	NR
Noviembre 2018	Inspección ocular	3 familias	11
Julio 2019	Inspección ocular	105 familias	377
Febrero 2020	Inspección judicial	120 familias	366

6.- En atención a las circunstancias descritas en la acción de tutela, las pretensiones de los actores, las respuestas emitidas por las autoridades accionadas y las pruebas recaudadas en esta sede, la Sala advierte que la situación de ocupación irregular de un predio del municipio El Copey plantea dos problemas relacionados con los derechos al debido proceso, a la vivienda digna y la especial protección de sujetos en condiciones de vulnerabilidad, estos últimos con respecto a los accionantes y las personas que aspiraban a participar en el proyecto de vivienda que se desarrollaría en el predio.

7.- En primer lugar, los actores denunciaron en el escrito de tutela circunstancias violatorias del debido proceso en el marco del procedimiento de desalojo. En consecuencia, la Sala revisará la actuación adelantada por las autoridades municipales accionadas en el marco del proceso policivo 2018-0009 a la luz de las garantías que se derivan del artículo 29 superior. De acuerdo con lo expuesto le corresponde a la Sala determinar si:

¿La acción de tutela presentada por 57 personas, ocupantes irregulares de un predio de El Copey, que refieren diferentes condiciones de vulnerabilidad incluida su calidad de víctimas de desplazamiento forzado es procedente para la protección de los derechos al derecho al debido proceso y vivienda en el marco de los procedimientos de desalojo que enfrentan?

En caso, de que se acredite el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela esta Corporación debe establecer si:

¿La Alcaldía y la Inspección de Policía del municipio El Copey vulneraron el derecho al debido proceso por el desconocimiento de las garantías procesales de los ocupantes del predio identificado con el folio inmobiliario 190-159605 en el marco del proceso policivo de desalojo 2018-0009?

8.- En segundo lugar, los accionantes señalaron que sus condiciones sociales y económicas les impiden proveerse una solución de vivienda, razón por la que ocuparon el inmueble identificado con folio inmobiliario 190-159605 y estos actos de ocupación solucionaron precariamente su necesidad de vivienda. En consecuencia, pretenden que se suspendan las medidas de desalojo hasta que se adelanten actuaciones de reubicación mediante las que se les garantice el derecho a la vivienda digna. Por esas razones, también le corresponde a la Sala determinar si:

¿Las actuaciones de las autoridades accionadas dirigidas a lograr el desalojo del predio con folio inmobiliario 190-159605 para entregar el predio a un proyecto de vivienda de interés social, vulneraron el derecho a la vivienda digna de los accionantes? En concordancia, con este problema debe establecer si ¿el derecho a la vivienda digna de los accionantes genera una obligación de reubicación en cabeza de las entidades accionadas como presupuesto para la materialización de la medida de desalojo?

9.- Previo al examen de los problemas jurídicos descritos, la Sala analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En caso de que se encuentren acreditados estos presupuestos se desarrollarán consideraciones sobre los siguientes temas: (i) la línea jurisprudencial en

relación con la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de procesos de desalojo, la cual hará énfasis, de un lado, en las garantías del debido proceso y, de otro, en los derechos relacionados con la vivienda digna de los ocupantes; (ii) el derecho a la vivienda digna, las cargas correlativas para su satisfacción, y las situaciones de abuso del derecho; (iii) el derecho a la vivienda de la población desplazada, el desarrollo, los avances y los retos de la política pública. Una mirada desde el seguimiento al estado de cosas inconstitucional en la materia; (iv) la atención humanitaria frente a la migración masiva de nacionales venezolanos y la respuesta con respecto a las necesidades habitacionales; (v) la unificación de la jurisprudencia constitucional en relación con la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos de especial protección constitucional en el marco de procesos de desalojo de bienes de carácter público.

Examen de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa

10.- El artículo 86 superior establece que toda persona puede acceder a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales afectados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares, en los casos que determine la ley. Esta disposición constitucional determina la legitimación para la formulación de la solicitud de amparo, circunscrita al titular de los derechos fundamentales cuya protección o restablecimiento se persigue.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 precisa que la acción de tutela puede ser ejercida: (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso o (v) por el defensor del Pueblo o los personeros municipales.

11.- En el presente caso, el señor Dairo Manuel Navas Reyes y 56 personas más formularon acción de tutela en contra de la Alcaldía de El Copey y otras autoridades con el propósito de que se protejan los derechos fundamentales que consideran vulnerados.

En relación con los promotores de la acción es necesario destacar que en el escrito de tutela los señores Brayán Pallares Rodríguez, José Lucas de la Cruz Pérez, Yenis Isabel Monsalvo Oñate, Katty Julieth Zapata Ochoa, Juan Carlos Domínguez Cárdenas, Francia Elena Yepes Lora, Jorge Alberto García Torres, Jesús Alberto López Buelvas, Leile Maireth Martínez Arzuza, Alidis Judith Peña Jiménez y Juan Alberto Estrada Peña fueron enunciados como accionantes, pero no lo suscribieron. Adicionalmente, Gladys Josefina Romero y Gledis Josefina no fueron identificadas en el escrito de tutela como accionantes, pero se aportó su documento de identidad. En consecuencia, mediante auto de 2 de diciembre de 2019 las personas en mención fueron requeridas para que manifestaran su consentimiento en relación con la presentación de la acción de tutela de la referencia. Sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna.

En atención a la situación descrita, la Sala tendrá por acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por activa únicamente en relación con los accionantes que suscribieron el escrito de tutela de la referencia, que corresponden a 44 personas²², titulares de los derechos fundamentales que adujeron transgredidos y que presentaron la tutela a nombre propio. En relación con las 13 personas restantes que si bien fueron identificadas en la acción como promotoras del amparo, pero no la suscribieron y requeridas en esta sede tampoco ratificaron esa condición, no concurren elementos para tener por acreditada la legitimación en la causa por activa.

En ese sentido, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que si bien la acción de tutela está regida por el principio de informalidad la suscripción del escrito constituye un presupuesto mínimo que busca garantizar que sea el titular de los derechos fundamentales el que promueva su defensa y evitar que su nombre sea usado por otras personas sin su consentimiento para instaurar la acción²³. Esta exigencia se armoniza con la informalidad de la tutela y la protección de los derechos fundamentales a través de la previsión de figuras como la agencia oficiosa y la representación legal para los casos en los que el titular de los derechos fundamentales no se encuentra en las condiciones que le permitan promover directamente su defensa. Por lo tanto, la suscripción del escrito de amparo no constituye una formalidad insustancial, pues ante la ausencia de un elemento indicativo sobre la voluntad de las personas mencionadas como accionantes en la solicitud, debe declararse la ausencia de legitimación por activa porque con este requisito se pretende proteger la autonomía de las personas.

En el presente caso no se puede tener por acreditada la legitimación en la causa por activa con respecto a las personas que no suscribieron la acción de tutela, pues no concurre la firma como elemento mínimo indicativo de la voluntad de presentar la acción y tampoco se advierten elementos que demuestren una relación de representación legal, representación judicial o agencia oficiosa entre los actores y las personas que no suscribieron el escrito. En concreto, en relación con las 13 personas que no firmaron la demanda no se hizo referencia a una situación particular que les impidiera interponer directamente la acción, lo que descarta la agencia oficiosa; no obra poder para la acreditación de la representación judicial; y tampoco se refirieron los vínculos que generan la representación legal, con lo que también se descarta esta figura.

²² 1. Alexander De Jesús Barcanegra Rodríguez; 2. Ángel Crespo Montero; 3. Benjamín Villalba Caballero; 4. Bladimir Murcia Orozco; 5. Calixto Chaparro Torres; 6. Carlos Alberto Rada Andrade; 7. Carlos Enrique Ortiz Vega; 8. Carlota María Montenegro Pacheco; 9. César Augusto Contreras Quesada; 10. Dairo Manuel Navas Reyes; 11. Daniela Guerra Romero; 12. Darly Danith Suárez Hernández; 13. Deivis Enrique Valle Martínez; 14. Duy Naringumu Crespo Torres; 15. Edilberto Rafael Castro Movilla; 16. Enith Johanna Cárdenas Barcanegra; 17. Estelinda Montero Villafaña; 18. Fabio José Basto Ospino; 19. Jacqueline Trujillo Alfonso; 20. Jairo Enrique Fernández Ceballos; 21. Jorge Eliecer Orozco Palmera; 22. José Luis Borja Pabón; 23. Juan Manuel Estrada Peña; 24. Landis María Sanes Díaz; 25. Leonor Elena Torres Crespo; 26. Lisbeth Viviana Aviles Mejía; 27. Luis Alberto Vásquez Muñoz; 28. Luz Cenith Oviedo Navas; 29. Luz Line Orozco Ospino; 30. Maire Sol Salas Carrillo; 31. Marcelina Torres Rodríguez; 32. Marco Tulio Coneo Teran; 32. Mariluz Pérez Hernández; 34. Matilde Torres Rodríguez; 35. Mauricio Manuel Barcanegra Rodríguez; 36. Moisés Arroyo Villafaña; 37. Ninfa Patricia Cadena Crespo; 38. Rafael Valdés Jaime; 39. Rodrigo Cortez Salcedo; 40. Rosa Isabel Reyes Almeida; 41. Salvador Carmona Martínez; 42. Sandra Milena Suárez Hernández; 43. Yenis Eliana Suarez Hernández; 44. Yesmina Angélica Pana Cujia.

²³ Sentencias T-115 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-647 de 2008 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-860 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

12.- No obstante, como se advirtió en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia, en el desarrollo del trámite de tutela el número de ocupantes del predio aumentó significativamente. La caracterización adelantada por la Inspección de Policía de El Copey el 2 de julio de 2019 dio cuenta de la ocupación de por lo menos 80 familias y en la inspección judicial ordenada en esta sede y realizada el 4 y 5 de febrero de 2020 se reportaron 120 núcleos familiares. En consecuencia, el examen de legitimación en los términos descritos no obsta para que el análisis de la vulneración de los derechos fundamentales responda al panorama general que plantea el caso y que ha evolucionado en el trámite de la acción constitucional. Adicionalmente, la legitimación referida no es óbice para que, si la Sala Plena lo considera necesario, con base en sus facultades *ultra* y *extra petita*, y la potestad de modular el alcance de las decisiones, extienda sus efectos más allá de los accionantes en mención, siempre y cuando se trate de amparar derechos con protección constitucional. Con todo, de presentarse esta situación, se estudiaría en la determinación de los efectos del fallo, pero no es un asunto propio de la legitimación.

Legitimación en la causa por pasiva

13.- La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada²⁴. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

14.- En el presente caso, la acción de tutela inicialmente se dirigió en contra de la Alcaldía de El Copey, la Inspección de Policía de El Copey, la Gobernación del Departamento del Cesar, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior -Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado-, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y el Batallón de Artillería número 2 La Popa. Luego, en el trámite de tutela se vinculó a la Defensoría del Pueblo, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral las Víctimas, FONVIVIENDA, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el ICBF, la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas, FINDETER, COMFACESAR, la Comisaría de Familia de El Copey y la Personería de ese mismo municipio.

Tal y como se explicó en la presentación del caso, la acción de tutela cuestionó, de un lado, la violación de las garantías procesales en el trámite de desalojo de los ocupantes irregulares de un inmueble del municipio El Copey en el que se pretendía construir un proyecto de vivienda de interés social. De otro lado, los actores adujeron que sus condiciones de pobreza extrema y las especiales circunstancias de vulnerabilidad como ser víctimas del desplazamiento forzado, madres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad, indígenas, entre otros, les han impedido satisfacer su derecho a la vivienda, motivo por el cual la ocupación en mención ha sido una solución

²⁴ Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

precaria para ese propósito. En consecuencia, solicitaron que se adopten medidas para garantizar el derecho a la vivienda digna a través de medidas de reubicación.

15.- Con base en los hechos y pretensiones de la acción de tutela se advierte que se presenta la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades públicas accionadas y vinculadas al presente trámite de constitucional. En primer lugar, se encuentra el grupo de las autoridades que intervinieron en las diligencias de desalojo, a saber: la Alcaldía, la Inspección de Policía, la Personería, la Comisaria de Familia de El Copey, la Policía Nacional y el Batallón de Artillería número 2 La Popa. En concreto, en relación con esas autoridades se cuestionan acciones como el uso indebido de la fuerza y omisiones como la falta de caracterización de los ocupantes, la indebida notificación y la ausencia de medidas de reubicación.

16.- En segundo lugar, fungen como accionadas diversas entidades que tienen competencias en relación con la elaboración de la política pública de vivienda en general, y el diseño y la ejecución de los programas dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda de la población más vulnerable. Los actores adujeron que sus condiciones socioeconómicas les han impedido satisfacer su derecho a la vivienda digna y que los programas estatales como el que se pretendía desarrollar en el inmueble que ocuparon están dirigidos a personas de mayores ingresos. En consecuencia, las medidas adoptadas con respecto a la protección del derecho a la vivienda pueden involucrar la actuación de autoridades con competencias relacionadas con el diseño y la ejecución de la política pública de vivienda.

Por lo expuesto, se tiene acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva con respecto al segundo grupo de autoridades públicas que tienen competencias en la dirección, diseño y ejecución de la política estatal de vivienda para la población más vulnerable. En particular, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, FONVIVIENDA, FINDETER y COMFACESAR.

17.- En tercer lugar, los actores refirieron diferentes circunstancias que, adujeron, los hace merecedores de especial protección constitucional. En concreto, indicaron que los núcleos familiares que ocupan el inmueble están conformados por víctimas de desplazamiento forzado, personas de la tercera edad, menores de edad, madres cabeza de familia, entre otros. Por lo tanto, reclaman atención diferenciada derivada de las circunstancias en mención.

De cara a la pretensión descrita también se advierte la legitimación en la causa por pasiva en relación con las autoridades accionadas que tienen competencias para la atención de los grupos poblacionales en mención. En efecto, se comprueba la legitimación del Ministerio del Interior -Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto Armado-, la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar.

En consecuencia, este requisito se encuentra acreditado.

El presupuesto de subsidiariedad

18.- Según el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esa previsión corresponde al requisito de subsidiariedad que descarta la utilización de este medio excepcional como vía preferente para el restablecimiento de los derechos.

Sobre el carácter subsidiario del mecanismo de amparo, la Corte ha señalado que “*permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos*”²⁵. Este reconocimiento obliga a los asociados a incoar los mecanismos judiciales con los que cuenten para conjurar la situación que estimen lesiva de sus derechos y que impide el uso indebido de la tutela como vía preferente o instancia adicional de protección.

En consecuencia, en el análisis de la viabilidad del amparo corresponde al juez constitucional determinar el cumplimiento de ese requisito, frente al cual se previeron dos excepciones, en las que la existencia de otros mecanismos no frustra el ejercicio de la tutela. La primera, establecida en el mismo precepto de la Carta, permite acudir a la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; y la segunda, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, cuando se advierta que las vías ordinarias al alcance del afectado resultan ineficaces para la protección del derecho.

19.- En cuanto a la primera hipótesis, relacionada con el perjuicio irremediable, la protección es temporal y exige que el accionante demuestre: (i) una afectación *inminente* del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la *urgencia* de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la *gravedad* del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter *impostergable* de las órdenes para la efectiva protección de los derechos en riesgo²⁶.

En relación con la segunda hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial, se tiene que esta no puede determinarse en abstracto. El análisis particular resulta necesario, pues en la valoración específica podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o tomar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales afectados.

20.- Para determinar el cumplimiento del **requisito de subsidiariedad** en el presente caso, la Sala reiterará las reglas de procedencia de la acción de tutela contra las actuaciones surtidas en el marco de procedimientos de desalojo por la ocupación irregular de predios.

21.- En primer lugar, se ha señalado que en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T 580 de 26 de julio de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-789 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

autoridades de policía, si bien son autoridades administrativas, ejercen funciones jurisdiccionales y, en consecuencia, sus decisiones son actos de este tipo²⁷. Por lo tanto, no son objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, según el cual esta jurisdicción no conocerá de las actuaciones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales²⁸.

22.- En segundo lugar, esta Corporación ha advertido que las acciones civiles no son idóneas para confrontar las actuaciones adelantadas en los procesos policivos de amparo de los derechos reales desde la perspectiva de los ocupantes irregulares sujetos de especial protección constitucional.²⁹ Lo anterior, porque las acciones civiles están dirigidas a proteger derechos reales y en casos como el examinado en esta oportunidad los ocupantes no ostentan tales derechos sobre el predio y tampoco reclaman la protección de garantías derivadas de la ocupación. Por el contrario, reconocen el dominio ajeno y la procedencia del desalojo, razón por la que las pretensiones de la tutela están encaminadas a que se adopten medidas de reubicación y soluciones de vivienda de mediano y largo plazo por sus condiciones de vulnerabilidad y no porque aleguen derechos sobre el inmueble.

En ese mismo sentido, los recursos contra la decisión de la autoridad de policía no son idóneos, por cuanto están instituidos para debatir el fundamento de la orden de desalojo y, por lo tanto, hacen referencia a los derechos que el eventual perturbador alegue sobre el bien, que serían los únicos motivos para frustrar el desalojo. Sin embargo, en el presente asunto no se cuestiona la decisión de desalojar sino la ausencia de medidas por parte de las autoridades competentes para brindar soluciones de vivienda inmediata -a través de la reubicación-, y de mediano y largo plazo en atención a las condiciones de vulnerabilidad alegada por los accionantes.

23.- En tercer lugar, en atención a la improcedencia de las acciones de control en la jurisdicción contencioso administrativa y descartada la idoneidad de las acciones civiles, por cuanto se restringen a debatir asuntos sobre los derechos reales, en múltiples oportunidades se ha reconocido la procedencia de la acción de tutela en el marco de los procesos en mención³⁰.

24.- En cuarto lugar, con respecto a las solicitudes de amparo formuladas por víctimas de desplazamiento forzado en procesos de desalojo se ha indicado que

²⁷ Sentencias T-601 y 645 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-689 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁸ En la Sentencia C-241 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez si bien la Corte se declaró inhibida para decidir la demanda dirigida contra una norma subrogada en materia de las actuaciones de policía y en la que se precisaba que no procedían recursos en las diligencias dirigidas a lograr el desalojo por ocupación irregular la Sala Plena precisó que las decisiones de los procesos policivos de amparo de la posesión se excluyen del control de la jurisdicción contencioso administrativa en aras de que tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo mientras el juez ordinario competente decide sobre la titularidad de los derechos reales en controversia.

²⁹ Sentencias T-850 de 2012 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-601 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

³⁰ Sentencias T-770 de 2004 M.P. M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia T-068 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-282 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-119 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

la acción de tutela constituye el mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales de esta población, pues otros medios de defensa judicial pueden resultar insuficientes para brindar una protección eficaz ante las circunstancias de urgencia que enfrentan³¹. En ese sentido, resulta desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios, pues esta exigencia implicaría la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar como víctimas del conflicto armado interno y desconoce la necesidad de proteger sus derechos comprometidos por la condición de víctimas.

25.- En quinto lugar, cuando la acción de tutela se presenta por sujetos de especial protección constitucional el cumplimiento de los requisitos de procedencia se flexibiliza. Este menor rigor en las exigencias de procedibilidad se ha reconocido en relación con solicitudes de amparo formuladas para la protección de los derechos fundamentales de menores de edad³², miembros de comunidades étnicas³³, personas de la tercera edad³⁴, entre otros.

26.- En sexto lugar, contrario a lo señalado por los jueces de instancia, la falta de prueba sobre la presentación a convocatorias de vivienda no afecta el carácter subsidiario de la tutela por cuanto dichos programas no son mecanismos judiciales para la protección de los derechos y, de acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede cuando “*el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”. Adicionalmente, como se explicará más adelante, en este caso las autoridades no dieron cuenta de oferta institucional vigente en materia de vivienda para las personas de menores recursos económicos. En ese contexto, resulta desproporcionada la postulación a esos programas como requisito de procedencia de la tutela y por esta razón se hace un llamado a los jueces de instancia para que en la evaluación de los mecanismos al alcance de los accionantes se considere la naturaleza del recurso -judicial- y las posibilidades de ejercerlo.

27.- Las reglas descritas aplicadas al caso bajo examen dan cuenta del cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad por cuanto: (i) las actuaciones del procedimiento de desalojo no están sujetas a control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa; (ii) las acciones civiles procedentes están instituidas principalmente para debatir los derechos reales sobre el inmueble; (iii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la tutela como mecanismo principal para la discusión y protección de los derechos fundamentales de sujetos en situación de vulnerabilidad que enfrentan procesos de desalojo; (iv) entre los accionantes se encuentran víctimas de desplazamiento forzado, en relación con los cuales resulta desproporcionada la exigencia de agotar mecanismos ordinarios en el trámite de desalojo; (v) entre los actores también concurren otras circunstancias de especial protección constitucional que flexibilizan el examen de subsidiariedad; y (vi) las convocatorias para acceder a subsidios de vivienda no son mecanismos jurisdiccionales y, en este caso, las autoridades no dieron cuenta de programas

³¹ Sentencia T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

³² Sentencia T-058 de 2012 M.P. Humberto Sierra Porto,

³³ Ver sentencias T-601 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades e individuos afro descendientes, T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades indígenas.

³⁴ Sentencia T-199 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

vigentes para ofrecer soluciones de vivienda a la población más vulnerable. Luego, este requisito de procedencia formal de la acción de tutela se encuentra acreditado.

El requisito de inmediatez

28.- Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad³⁵. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza.

Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción constitucional, que pretende conjurar situaciones urgentes que requieren de la actuación rápida de los jueces. Por ende, cuando el mecanismo se utiliza mucho tiempo después de la actuación u omisión que se alega como violatoria de derechos se desvirtúa su carácter apremiante.

Asimismo, este requisito de procedencia tiene por objeto respetar o mantener la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido cuestionados durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presume la legalidad de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

29.- En atención a esas consideraciones la jurisprudencia constitucional ha determinado que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde a la autoridad judicial establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

En efecto, bajo ciertas circunstancias y situaciones de excepcionalidad, el juez puede concluir que la solicitud de amparo invocada después de un tiempo considerable desde la amenaza o vulneración del derecho fundamental resulta procedente. La jurisprudencia ha identificado tres eventos en los que esto sucede, a saber: (i) cuando se advierten razones válidas para la inactividad, tales como la configuración de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor³⁶; (ii) en los casos en los que la situación de debilidad manifiesta del peticionario torna desproporcionada la exigencia del plazo razonable³⁷ y, (iii) excepcionalmente cuando se presenta una situación de permanencia o prolongación en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante que hace imperiosa la intervención del juez constitucional³⁸.

En síntesis, la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el presupuesto de inmediatez: (i) tiene fundamento en la finalidad del mecanismo de amparo, la cual supone la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental³⁹; (ii) persigue el resguardo de la seguridad jurídica y los intereses de terceros; e (iii) implica que la tutela se haya interpuesto dentro de un plazo razonable, el cual dependerá de las circunstancias particulares de cada caso.

³⁵ Sentencia SU-961 de 1999; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁶ Sentencias T-1009 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-299 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo. .

³⁷ Ver sentencias T-151 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-457 del 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁸ Ver sentencias T-1028 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-087 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁹ Sentencia T-246 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

30.- En el presente caso, el proceso policivo de desalojo se inició formalmente el 15 de mayo de 2018, el 8 de junio siguiente se adelantó la primera inspección ocular en el inmueble y el 12 de septiembre de 2018 se intentó la audiencia de desalojo. Por su parte, los actores presentaron la acción de tutela el 25 de septiembre de 2018, esto es, transcurridos 4 meses desde que se inició el proceso y menos de 15 días desde la primera actuación de desalojo. En consecuencia, se advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues la acción de tutela se formuló en un tiempo razonable desde el momento en el que se emprendieron las actuaciones que los accionantes denuncian como transgresoras de sus derechos fundamentales, las cuales se han seguido desarrollando durante el presente trámite constitucional.

31.- Así las cosas, tras el análisis de los presupuestos de legitimación en la causa por activa y pasiva, subsidiariedad e inmediatez del asunto se tienen por acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala emprenderá el examen de fondo del asunto y la decisión de los problemas jurídicos que plantea el caso descritos en los fundamentos jurídicos 7 y 8 de esta sentencia. Para este propósito, se expondrá el sustento normativo y jurisprudencial relevante con respecto a los derechos de la población vulnerable y las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de procesos de desalojo, con base en los cuales se definirá la unificación de la jurisprudencia en la materia y, finalmente, se resolverá el caso concreto.

La jurisprudencia constitucional sobre los procesos de desalojo de ocupantes irregulares de predios, víctimas de desplazamiento forzado y sujetos de especial protección constitucional

32.- Esta Corporación ha decidido diferentes acciones de tutela en las que se reclama la protección de los derechos fundamentales de personas en contra de las que se profieren órdenes de desalojo de los inmuebles que habitan. Los casos examinados presentan particularidades en relación con el **número de personas a desalojar**, pues algunas veces se trata de una persona, un núcleo familiar o toda una comunidad; **las razones del desalojo** que pueden estar relacionadas con el riesgo de habitabilidad del predio, la ausencia de licencias urbanísticas para la edificación, la invasión ilegal de predios de particulares o del Estado, entre otras; y **las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes**, que varían por tratarse de víctimas de desplazamiento forzado, menores de edad, miembros de comunidades étnicas, personas de la tercera edad, etc. Estas particularidades tienen incidencia en el examen de la vulneración del derecho y, por lo tanto, en las medidas de protección. Sin embargo, un elemento común del examen es el reconocimiento de que el desalojo genera un impacto profundo en el derecho a la vivienda digna, principalmente de personas en situación de mayor vulnerabilidad por sus condiciones económicas y sociales, y tiene la potencialidad de generar una afectación en otros aspectos de la vida de las personas como los medios de subsistencia, la construcción de una comunidad y el acceso a servicios sociales, entre otros⁴⁰.

33.- A partir de la premisa descrita y en atención a las particularidades del caso bajo examen la Sala describirá la línea jurisprudencial desarrollada por esta

⁴⁰ Ver sentencias T-547 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-109 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio;

Corporación sobre el examen constitucional de órdenes de desalojo en el marco de invasiones ilegales adelantadas por víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos de especial protección constitucional. En el estudio de estos casos la Corte ha destacado que las autoridades tienen la obligación de adelantar procedimientos respetuosos del debido proceso y de los demás derechos fundamentales de los invasores, por cuanto estas actuaciones no sólo tienen la potencialidad de afectar garantías procesales sino también otros derechos como la vivienda y la vida en condiciones dignas. En efecto, a partir de esta premisa en la mayoría de los casos se ha examinado de forma conjunta la vulneración de los derechos al debido proceso, a la vivienda y a la dignidad humana, y se han emitido medidas de protección que involucran todas estas garantías en conjunto.

No obstante, para mayor claridad la Sala en esta oportunidad reiterará, de forma independiente, las reglas jurisprudenciales sobre las garantías procesales en trámites de desalojo de víctimas de desplazamiento forzado y sujetos en situación de vulnerabilidad, y luego hará referencia con mayor profundidad al desarrollo jurisprudencial en relación con el derecho a la vivienda digna.

Las garantías procesales en el marco de procedimientos de desalojo

34.- El artículo 29 de la Constitución Política consagró el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que proscribe la arbitrariedad en los procedimientos y que debe ser observada no sólo en actuaciones judiciales sino también en las administrativas. Se trata de un derecho de aplicación inmediata conforme lo establece el artículo 85 superior, el cual está íntimamente relacionado con el acceso a la administración de justicia, como presupuesto para su materialización, y con las características que deben ser observadas en el ejercicio de esta función pública, que corresponden a la imparcialidad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, celeridad, observancia de los términos procesales, la autonomía, entre otras.

Las garantías mínimas objeto de protección de acuerdo con el artículo 29 superior corresponden al: (i) acceso a la administración de justicia ante el juez natural de la causa; (ii) derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho, o la imposición de una obligación o sanción; (iii) derecho de defensa a través de la contradicción o el debate de las pretensiones o excepciones propuestas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas, (v) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra y, (vi) el derecho a controvertir e impugnar las decisiones, entre otras⁴¹.

Ahora bien, las garantías del debido proceso se materializan, en general, a través del diseño legislativo de los procedimientos judiciales y administrativos, y en concreto mediante el respeto de las formas de cada juicio y la observancia de los derechos asociados en cada proceso. En consecuencia, la violación del debido proceso con respecto a los sujetos individualmente considerados se presenta, principalmente, en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas en las que participan y su transgresión da lugar a la activación

⁴¹ Sentencia C-154 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

de los recursos judiciales ordinarios diseñados para superar esas afectaciones y, de forma subsidiaria, a la presentación de la acción de tutela como mecanismo de protección y restablecimiento de los derechos fundamentales.

35.- En relación con las actuaciones de desalojo la jurisprudencia constitucional ha resaltado su **legitimidad y legalidad** por cuanto se adelantan por las autoridades investidas de la competencia para el efecto y en el marco de las acciones diseñadas por el ordenamiento para la protección de importantes bienes jurídicos como la propiedad, la legalidad y la seguridad jurídica. Asimismo, ha destacado que estos procedimientos exigen una actuación cualificada de las autoridades dirigida a proteger los derechos de los ocupantes en aras de no quedar expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad.

La actuación cualificada en mención obedece a: (i) la situación de vulnerabilidad en la que suelen encontrarse los ocupantes y la protección especial de la que son sujetos, (ii) la Observación General 7 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴², en la que se precisa que a pesar de la legalidad de los desalojos las actuaciones deben ser razonables y proporcionadas, garantizar todos los recursos jurídicos apropiados a los afectados y adelantarse con plena observancia de las normas internacionales de derechos humanos⁴³ y (iii) los principios PINHEIRO en lo referente a la población desplazada. En efecto, con base en estos elementos se ha precisado que las actuaciones deben asegurar un “*estricto debido proceso*” que incluye las siguientes garantías mínimas:⁴⁴

- (i) La debida notificación e información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo⁴⁵.
- (ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo.
- (iii) La obtención de la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.
- (iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.
- (v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados⁴⁶.

⁴² En la observación general 7 El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. El comité DESC define el desalojo forzoso como “*el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole, ni permitirle su acceso a ellos.*”

⁴³ A partir de la Sentencia C-936 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, esta Corporación complementó la interpretación del artículo 51 superior con las Observaciones Generales núm. 4 y núm. 7 proferidas por el CDESC, precisando que se trata de elementos que asisten a la interpretación de la disposición constitucional.

⁴⁴ Sentencias T.264 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-547 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger,

⁴⁵ En relación con la suficiente antelación la Sentencia T-956 de 2011 indicó que la notificación debe surtirse con una antelación mínima de quince días a la fecha prevista para el desalojo. Por su parte, la Sentencia T-547 de 2019 indicó que en ni en la legislación nacional ni en el DIDH se ha fijado un plazo específico que se considere adecuado para notificar con suficiente antelación el desalojo. En ese sentido, indicó que podrían tomarse como ejemplo términos previstos en otras legislaciones como en Sudáfrica en donde se adoptó el término de 2 meses, Filipinas 30 días o en la legislación interna la Ley 820 de 2003, que contempla algunas causales especiales de restitución del inmueble, dentro de las cuales se encuentra la futura demolición del mismo, en cuyo caso el arrendador debe avisar al arrendatario con una antelación no menor de tres (3) meses.

⁴⁶ En relación con los recursos jurídicos, la Sentencia T-547 de 2019 señaló que de acuerdo que el Relator Especial para el derecho a la vivienda es necesario que los desalojos forzosos que se planean realizar para ejecutar proyectos de desarrollo, deberían incluir oportunidades y esfuerzos para facilitar apoyo legal a las personas afectadas, acerca de sus derechos y opciones, así como sostener audiencias públicas que provean a las personas afectadas y a sus abogados, oportunidades para cuestionar la decisión de desalojo y/o presentar alternativas. Asimismo, ONU Hábitat indicó que “*Todas las personas amenazadas u objeto de desalojo forzoso*

- (vi) El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

36.- El cumplimiento de las garantías procesales en mención también debe estar guiado por los principios de razonabilidad, celeridad y la protección de los derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto fenómenos como la ocupación pueden variar de manera drástica en periodos muy cortos, de manera que las autoridades deben estar prestas a atender estas variaciones bajo criterios de maximización por el respeto de las garantías de los ocupantes sin desconocer los derechos, que también tienen protección constitucional y legal, de los propietarios y personas con interés legítimo en la recuperación de los inmuebles.

37.- Así las cosas, el examen que adelanta el juez de tutela sobre las actuaciones dirigidas a lograr el desalojo de inmuebles ocupados de manera irregular por víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos en condiciones de vulnerabilidad debe valorar, de un lado, que las autoridades tienen la obligación constitucional de adelantar los procesos de recuperación de los bienes en el marco de sus competencias y el amparo de intereses legítimos y, de otro, que las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes irregulares generan garantías adicionales que constituyen un debido proceso estricto.

Jurisprudencia constitucional respecto de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y de otros sujetos de especial protección constitucional en el marco de procesos de desalojo

38.- El desplazamiento forzado obliga a las personas “*a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario*”⁴⁷. Esta circunstancia conlleva a que en muchas ocasiones las víctimas de desplazamiento ocupen de manera irregular predios para la satisfacción precaria de la imperiosa necesidad de vivienda. En efecto, la ocupación irregular de predios corresponde a una realidad que ha sido constatada tanto en el seguimiento a las medidas dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado como en el estudio de casos por parte de las salas de revisión de esta Corporación.

En atención a la extensión del fenómeno del desplazamiento en nuestro país la Corte Constitucional ha revisado múltiples casos en los que se invoca la protección de los derechos fundamentales de víctimas que ocuparon de manera irregular predios y enfrentan los procesos de desalojo promovidos por los propietarios. En estas decisiones este Tribunal ha reconocido la tensión que se presenta entre, de un lado, la protección de los derechos de víctimas de desplazamiento forzado que requieren medidas urgentes para la satisfacción del derecho a la vivienda y, de otro, los derechos relacionados con la propiedad, la

tienen derecho a acceder a un recurso oportuno, que incluya una audiencia imparcial, el acceso a la asistencia letrada y asistencia jurídica (gratuita, en caso necesario)” (Naciones Unidas. Folleto informativo No. 25. Desalojos Forzosos. Pag. 35.)

⁴⁷ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

legalidad y el interés general que subyace a la protección de los bienes del Estado o de particulares.

En el desarrollo jurisprudencial sobre la materia se han consolidado reglas sobre algunos aspectos de la protección del derecho a la vivienda digna en estos casos y se han presentado variaciones sobre otros, las cuales no permiten determinar con claridad el alcance de las medidas de protección y de las obligaciones de las entidades que intervienen en este tipo de diligencias. Por lo tanto, la Sala hará una descripción, que no pretende ser exhaustiva, de las sentencias que han examinado la situación descrita para extraer las reglas de decisión y las medidas de amparo en aras de establecer los criterios reiterados y vigentes, la evolución de las situaciones de ocupación, y la existencia de criterios disímiles que requieran unificación.

39.- La primera oportunidad en la que la Corte estudió el problema constitucional descrito fue la **Sentencia SU-1150 de 2000**⁴⁸, que se ocupó de varios procesos de tutela de víctimas de desplazamiento forzado, entre los que se encontraba el promovido por un grupo de personas desplazadas ubicadas irregularmente en una zona de alto peligro de deslizamiento de la ciudad de Medellín, y a quienes se les ordenó desalojar el terreno. En atención al peligro para la salud y vida que representaba la ocupación de un predio con esas características la Sala Plena denegó la solicitud de suspensión de la medida de desalojo. Sin embargo, destacó la obligación del Estado de brindar atención a las personas desplazadas por la violencia y el deber de prestar albergue provisional. Asimismo, ordenó la inclusión de las familias en los programas para la asistencia a los desplazados por la violencia.

La **Sentencia T-1346 de 2001**⁴⁹ analizó el caso de una familia desplazada que, junto con 3500 familias más, invadieron un predio del municipio de Villavicencio y contra las que se emitió una orden de desalojo. En el trámite de tutela la entidad territorial alegó que le ofreció a la familia soluciones de vivienda a largo plazo.

En este caso, la Sala indicó que: (i) el juez constitucional no puede tomar medidas en relación con el proceso policivo que concluyó con la orden de desalojo porque se trata de decisión legítima adoptada por autoridad competente y la ocupante no acreditó tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio; y (ii) no basta con una posible solución de vivienda a largo plazo, pues esta medida no soluciona de manera efectiva e inmediata la situación de desprotección que se generaría como consecuencia del desalojo, razón por la que también se requiere una solución de estancia en un albergue provisional. En consecuencia, le ordenó a la entidad territorial adelantar un programa de reubicación y estabilización económica para los desplazados ocupantes del predio y que se ofreciera una solución real y efectiva de cara a la medida de desalojo.

La **Sentencia T-078 de 2004**⁵⁰ estudió del caso de un grupo de familias víctimas de desplazamiento forzado que se asentaron en las márgenes de quebradas del municipio de Florencia, lugares considerados de alto riesgo por

⁴⁸ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

inundación y desbordamiento. En atención a estas circunstancias, la Alcaldía inició las actuaciones tendientes al desalojo de los ocupantes.

En esta oportunidad se indicó que: (i) el juez constitucional no puede pronunciarse sobre la orden desalojo, ya que fue proferida por una autoridad en ejercicio de sus competencias legales y los ocupantes no demostraron derechos sobre el bien; (ii) no procede la suspensión del desalojo, pues no es constitucionalmente legítimo mantener un asentamiento en condiciones de riesgo para sus habitantes. Asimismo, (iii) se precisó que aunque la institución gubernamental encargada de brindar la atención para la población desplazada acredite la entrega de la ayuda de emergencia por el término establecido en la ley no cesa su posición de garante de los derechos de la población desplazada y el deber de brindarles atención y protección. En consecuencia, ordenó que se brindara albergue temporal a los ocupantes y se adelantaran las gestiones para incluirlos en los programas para la asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado.

La **Sentencia T-770 de 2004**⁵¹ decidió un caso en el que un grupo de familias víctimas de desplazamiento forzado invadieron un lote de terreno en la vía paralela al río Medellín -municipio de Bello- y levantaron en el lugar viviendas precarias. Tras comprobar que el bien ocupado tenía naturaleza fiscal, la Alcaldía ordenó su restitución.

En esa oportunidad, se resaltó que los accionantes argumentaban que fueron desplazados de sus lugares de origen como consecuencia del conflicto armado y que esta circunstancia los llevó a ocupar el predio en mención. En consecuencia, para la Sala los hechos no daban cuenta de una invasión de un predio público sino *“fundamentalmente de satisfacer la necesidad de alojamiento de personas desplazadas”*. Asimismo, confirmó las medidas de protección emitidas por el juez de segunda instancia, en tanto protegió los derechos sobre el bien que se reclamaron en la restitución, pero, a su vez, dispuso medidas de protección de los ocupantes. En particular, estableció la obligación de proveer un albergue provisional a las personas desalojadas víctimas de desplazamiento, y la inscripción en los programas adelantados como consecuencia de la Sentencia T-025 de 2004. Finalmente, **indicó que si bien podrían existir otras circunstancias de vulnerabilidad que generó el asentamiento la protección sólo cobijaba a las personas que se encontraban en situación de desplazamiento forzado**⁵².

La **Sentencia T-967 de 2009**⁵³ decidió la acción de tutela formulada por una mujer desplazada, quién junto con su hija ocupó ilegalmente un inmueble de

⁵¹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵² La Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) aunque no analizó circunstancias de desalojo realizó una síntesis de las reglas jurisprudenciales desarrolladas hasta el momento en relación con el derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento, las cuales fueron retomadas en las decisiones posteriores para el examen de los casos de desalojo. En concreto, indicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional el Estado tiene las siguientes obligaciones en relación con el derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado: (i) reubicar a las personas en situación de desplazamiento que, por esta circunstancia, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo (ii) proveer una solución de vivienda de carácter temporal y, luego, facilitar el acceso a una solución de carácter permanente; (iii) brindar asesoría a sobre los programas de vivienda a los cuales pueden acceder; y (iv) tener en cuenta dentro del diseño de los planes y programas de vivienda a subgrupos que podrían encontrarse en un mayor grado de vulnerabilidad. Asimismo, hizo referencia a las obligaciones previstas por la normativa vigente para la satisfacción del derecho a una vivienda digna de la población desplazada.

⁵³ M.P. María Victoria Calle Correa.

propiedad del municipio de Fusagasugá. La entidad territorial emprendió un proceso policivo de lanzamiento y la ocupante formuló acción de tutela para lograr la suspensión de la actuación de desalojo hasta que se le brindaran las atenciones necesarias como víctima de desplazamiento forzado.

En el examen de las pretensiones, la Sala de Revisión precisó que: (i) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada debe ser entendido como fundamental y autónomo dada la especial fragilidad y el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las víctimas; (ii) no procede la suspensión del lanzamiento en el proceso policivo en curso, pues de esta forma se tendería un manto de aparente legitimidad sobre una conducta ilegal. En ese sentido, aclaró que a pesar de las condiciones apremiantes de la accionante como víctima de desplazamiento forzado su conducta es contraria a derecho y, por lo tanto, no puede generar derechos, ni expectativas legítimas y; (iii) en consecuencia debe examinarse cómo procede la protección del derecho a la vivienda de la accionante como **víctima de desplazamiento forzado y no como ocupante irregular de un predio próxima ser desahuciada**. La Sala concluyó que este amparo procede a través de un albergue provisional hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible el traslado de la accionante hacia otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas, y la participación en el proceso de adjudicación de bienes, sin que eso implique desplazar a las personas que están en lista de espera. Finalmente, (iv) en concordancia con los lineamientos de género del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ordenó la inclusión de la accionante al programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas, y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada.

La **Sentencia T-068 de 2010**⁵⁴ examinó el caso de la ocupación irregular de dos viviendas de interés social de propiedad del municipio de Fusagasugá por parte de una familia desplazada, indígena e integrada por menores de edad y personas de la tercera edad, quienes enfrentaban el procedimiento de desalojo.

En esta oportunidad, la Sala indicó que (i) de conformidad con la Observación General No. 7 del CDESC los desalojos forzosos de población desplazada resultan *prima facie* contrarios a los principios del PIDESC; (ii) las condiciones de vulnerabilidad extrema de los ocupantes y la incuria estatal en la protección de sus derechos los indujo a la ocupación irregular de los inmuebles del municipio; y (iii) el lanzamiento agrava la situación de vulnerabilidad de los ocupantes. Con base en estos argumentos determinó la suspensión definitiva de la diligencia de lanzamiento, estableció que el inmueble ocupado debía servir como albergue provisional para la familia y, finalmente, le ordenó a las autoridades adoptar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación del inmueble.

La **Sentencia T-282 de 2011**⁵⁵ examinó la acción de tutela formulada por 120 familias indígenas desplazadas por la violencia desde el departamento del Cauca, quienes se asentaron en un bien baldío en la ciudad de Cali al que accedieron nueve meses antes de la interposición de la acción de tutela, en aras

⁵⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁵ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de solucionar sus necesidades en materia de alojamiento. En atención a la situación de ocupación la autoridad de policía municipal emprendió proceso de restitución del bien.

En el examen del caso descrito la Sala estableció las siguientes reglas: (i) cuando las comunidades indígenas pierden la posesión ancestral de la tierras en las que habitan por motivos ajenos a su voluntad el Estado mantiene la obligación de propender por la recuperación de su territorio, velar porque se haga efectivo el derecho al retorno; y, en caso de que este no sea posible, adoptar las medidas para que la comunidad obtenga tierras aptas para mantener sus tradiciones y desarrollar su proyecto de vida; (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) el Estado tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades con respecto a las víctimas del desplazamiento forzado.

Asimismo, precisó que para ese momento no existía una jurisprudencia pacífica en relación con la procedencia de medidas de suspensión de la orden de desalojo, y destacó la tensión que presentan entre la protección del patrimonio público y el bienestar mínimo de la población desplazada, de manera que *“asumir el carácter absoluto del principio de legalidad en materia de desalojos puede llevar a desconocer el principio de supremacía constitucional y las circunstancias especiales en que un desalojo forzoso, a pesar de estar previsto por la ley y de ser desarrollado con apego a esta, puede afectar desproporcionadamente los derechos humanos fundamentales de los afectados”*. En consecuencia, **propuso un test de proporcionalidad y razonabilidad para evaluar los intereses en mención**. En el marco de esta ponderación deben considerarse: (i) los estándares de protección constitucional e internacional de la población desplazada; (ii) la naturaleza del bien ocupado; (iii) el uso que tenga al momento de la ocupación; (iv) la función social y ecológica de la propiedad; (v) las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, (vi) el número de potenciales afectados por el desalojo, (vii) la presencia de *“otras vulnerabilidades”* como la edad, la situación de discapacidad; y (viii) las posibles consecuencias del desalojo.

En el caso concreto, la Sala estableció que si bien el desalojo persigue el fin legítimo de proteger el patrimonio público la suspensión del mismo pretende garantizar la especial protección de la población desplazada y tiene fundamento en estándares del derecho internacional que se han ocupado de resaltar la especial afectación que supone un desalojo para personas víctimas del citado fenómeno y otros grupos vulnerables y, por lo tanto, concluyó que resultaba desproporcionado mantener la medida de desalojo. En consecuencia, ordenó el inicio de un proceso de concertación con las familias para (i) conceder un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana en el que la comunidad, considerada en su conjunto, pueda concretar o ejercer su derecho a preservar su cultura y modo de vida buena ancestralmente determinados; (ii) determinar si los peticionarios formaban una comunidad indígena determinada, con anterioridad a la ocupación del predio, y ocupaban tierras susceptibles de identificación; y (iii) consultar con la comunidad la posibilidad de hacer

efectivo su derecho al retorno. En el caso de que no constituyeran una comunidad se ordenó iniciar los trámites para que los ocupantes accedieran a la adjudicación de tierras o a otros programas de reforma agraria o de restitución de tierras.

La **Sentencia T-946 de 2011**⁵⁶, analizó el caso de 800 familias desplazadas por la violencia que se asentaron en un predio privado ubicado en el municipio de Valledupar, en el cual construyeron refugios para suplir sus necesidades de vivienda. El propietario del inmueble inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho en el que se ordenó el lanzamiento de los ocupantes.

La Sala de Revisión indicó que: (i) a pesar de la especial protección que merecen las víctimas de desplazamiento forzado no es posible suspender indefinidamente un proceso policivo por ocupación de hecho en donde el propietario de un bien privado reclama los derechos legítimos que tiene sobre el inmueble, máxime cuando obró de manera diligente; (ii) no puede permitirse que las personas asentadas en el predio continúen ocupándolo porque carece de condiciones de habitabilidad; (iii) en atención al carácter fundamental del derecho a la vivienda de la población desplazada y sus especiales condiciones de vulnerabilidad los desalojos no pueden dar lugar a que estas personas se queden sin vivienda; (iv) el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se reubique a las víctimas de desplazamiento forzado o se les proporcione otra vivienda mediante la garantía de un albergue provisional hasta que sean incluidos en programas de vivienda para la población desplazada o se desarrollen estos planes si no existen; (v) las especiales medidas de protección de albergue temporal e inclusión en programas de vivienda se adoptan únicamente en relación con las víctimas de desplazamiento forzado por el hecho de la violenta expulsión de su territorio como resultado del incumplimiento sistemático del Estado de sus obligaciones de seguridad y protección; (vi) en relación con otros ocupantes sujetos de especial protección constitucional que no son desplazados procede como medida de protección la información y el acompañamiento sobre los programas de vivienda.

La **Sentencia T-119 de 2012**⁵⁷ estudió la acción de tutela promovida en representación de un grupo de ocupantes de un predio del municipio de Riohacha, quienes solicitaron la suspensión de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho emprendida en su contra.

En este caso, la Sala reiteró las reglas de la Sentencia T-282 de 2011 e indicó que si bien la ocupación por vías de hecho de un bien público carece de protección legal y puede dar lugar a un desalojo constitucionalmente legítimo, también es posible que las disposiciones legales se inapliquen cuando se afecte de manera desproporcionada a grupos vulnerables. Igualmente, advirtió la necesidad de un test de proporcionalidad en el que los derechos de la población desplazada cuenten con peso superior frente a la protección de la propiedad. En consecuencia, ordenó la suspensión de la medida de desalojo, que se otorgara un albergue en condiciones dignas a los desplazados ubicados del predio y la activación del sistema de protección de la población desplazada asumiendo las

⁵⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional, la ley y el reglamento en cabeza de las distintas autoridades públicas.

La **Sentencia T-349 de 2012**⁵⁸ examinó la acción de tutela formulada por un grupo de ocupantes irregulares de un predio del municipio de Yopal, incluidas víctimas de desplazamiento forzado. En el inmueble se pretendía desarrollar un proyecto de vivienda de interés social y los ocupantes enfrentaban un proceso policivo de desalojo.

La Sala precisó que cuando las autoridades pretendan recuperar bienes fiscales o de uso público habitados por grupos humanos tienen dos deberes constitucionales: de un lado, recuperar la tenencia del bien y, de otro lado, asegurar el derecho a la vivienda digna de la población vulnerable asentada en el predio. En relación con las medidas de protección de los ocupantes destacó la observancia de las garantías mínimas procesales desarrolladas en la materia; indicó que cuando la comunidad afectada no cuente con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias de acuerdo con sus recursos para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas; y que las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable.

En atención a las obligaciones descritas se ordenó la instalación de una mesa de concertación con los representantes de la población asentada en el lote para buscar una solución temporal de vivienda adecuada que cobije tanto a la población en situación de desplazamiento como a otras poblaciones vulnerables. Asimismo, se ordenó la suspensión del desalojo hasta que se garantice a la población afectada una solución de vivienda temporal adecuada. Finalmente, se ordenó el acompañamiento a las familias objeto del desalojo que deseen postularse a los programas de subsidios de vivienda⁵⁹.

La **Sentencia T-740 de 2012**⁶⁰ examinó las acciones de tutela formuladas por personas en condiciones de pobreza extrema, víctimas de desastres naturales y de desplazamiento forzado que se inscribieron y fueron seleccionadas para acceder a uno de los proyectos de vivienda de interés social en el municipio de Ibagué, pero que tras cuatro años de espera no se les pudo hacer la entrega material de las viviendas porque estas fueron objeto de ocupación ilegal por parte de terceros. En consecuencia, las autoridades municipales emprendieron acciones de desalojo para recuperar la tenencia de las viviendas y entregarlas a los adjudicatarios.

⁵⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁹ La Sentencia T-454 de 2012 estudió la solicitud de tutela elevada por el Fondo Ganadero del Meta S.A. para que se hiciera efectiva la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sobre los ocupantes ilegales de una hacienda de su propiedad, que eran en su mayoría personas desplazadas. Aunque la Corte declaró la carencia actual de objeto, pues la diligencia de desalojo se había llevado a cabo, comunicó la providencia a las autoridades encargadas de atender a la población desplazada para que las familias que fueron desalojadas del predio en cuestión, tuvieran acceso a (i) un albergue en condiciones acordes para la dignidad humana; (ii) planes de vivienda que les permitieran garantizar este derecho a largo plazo; y (iii) los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica previstos en la ley y en la jurisprudencia para esta población.

⁶⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En el estudio del caso, la Sala advirtió que tanto los adjudicatarios de las viviendas de interés social como los invasores constituían población vulnerable, se encontraban en estado de debilidad manifiesta y eran sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, concluyó que todos requerían la protección del derecho a la vivienda digna sin que ello implicara la aprobación o refrendación de la utilización de vías de hecho o actuaciones ilegales y, por ende, debían emitirse medidas de amparo que respondieran a esa necesidad bajo un rasero de razonabilidad y proporcionalidad.

En concreto, indicó que las órdenes de desalojo dadas a los ocupantes de un predio que sean población vulnerable no son procedentes, ya que dichas ocupaciones de hecho se deben a causas sociales y económicas de carácter estructural, las medidas de fuerza no deben proceder en contra de este tipo de población, y las autoridades tienen la obligación jurídica de garantizar a estos ciudadanos sus derechos fundamentales a través de la reubicación transitoria y soluciones duraderas de vivienda digna.

Con base en las consideraciones expuestas concluyó que debía realizarse un censo de los ocupantes irregulares, determinar su condición de vulnerabilidad y lograr el desalojo de los bienes. Asimismo, indicó en relación con los ocupantes en situación de vulnerabilidad que las autoridades tenían la obligación de reubicarlos de manera transitoria y en el plazo máximo de seis meses incluirlos en proyectos de vivienda. Finalmente, en concordancia con las medidas anteriores dispuso la entrega de los inmuebles a los adjudicatarios.

La Sentencia T-907 de 2013⁶¹ estudió la situación de un grupo de víctimas de desplazamiento forzado que se asentaron en un predio privado ubicado en el municipio de Puerto Gaitán. El propietario del inmueble promovió un proceso de lanzamiento en contra de los accionantes, el cual se adelantó por las autoridades municipales, quienes realizaron previamente esfuerzos para garantizar transporte y albergues provisionales a las personas afectadas. No obstante, representantes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría solicitaron la suspensión de la diligencia porque no se tomaron medidas suficientes para garantizar el derecho a la vivienda de los ocupantes.

La Sala adujo que no se puede materializar una orden de desalojo en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia, lo que supone disponer a su favor alternativas habitacionales en el corto plazo, y luego facilitar la inclusión en programas habitacionales definitivos para el largo plazo. En ese sentido, indicó que debe darse prevalencia a los derechos a acceder a una vivienda digna sobre los derechos igualmente legítimos que le asistían al propietario del predio.

En consecuencia, suspendió la audiencia de desalojo hasta que se les garantizara a los ocupantes del predio en situación de desplazamiento un albergue provisional, el cual se extenderá hasta que puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas. En relación con los ocupantes en situación de vulnerabilidad por circunstancias diferentes

⁶¹ M.P. María Victoria Calle Correa.

al desplazamiento forzado le ordenó a la entidad territorial que les informara por escrito, de manera clara y detallada las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda de interés social⁶².

La **Sentencia T-417 de 2015**⁶³ reiteró la obligación de las autoridades estatales de recuperar los bienes de uso público y el deber de asegurar el contenido del derecho fundamental a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, ordenó que se realizara un censo de los ocupantes, se consultara previamente a la comunidad afectada, se garantizara un albergue temporal y el acceso efectivo a los programas de vivienda que se encontraran en desarrollo, a través de la información y la asistencia jurídica necesaria.

La **Sentencia T-188 de 2016**⁶⁴ decidió una tutela presentada por 212 familias víctimas de desplazamiento forzado y en circunstancias de pobreza extrema, quienes ocuparon de manera irregular predios en las márgenes del Río Guatiquía. En atención al procedimiento de restitución emprendido por la entidad territorial los ocupantes presentaron acción de tutela con el fin de que se suspendiera el desalojo de los asentamientos hasta que se les garantizaran sus derechos fundamentales.

En el examen de la acción de la referencia, la Sala reiteró que: (i) el derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado en el marco de los desalojos ha sido protegido por la jurisprudencia constitucional a través de dos medidas principales: (a) la medida provisional y urgente de albergue; y (b) la solución definitiva de vivienda, previa la realización de un censo integral de los afectados; (ii) los procedimientos de desalojo de ocupaciones e invasiones de hecho por parte de población desplazada se pueden suspender hasta que exista un plan de reubicación en el corto plazo y se garantice acceso a una vivienda digna en el mediano y largo plazo; (iii) no hay lugar a la suspensión descrita cuando el asentamiento se ubique en lugares que generen riesgo para la vida e integridad de los ocupantes; (iv) una respuesta judicial que privilegia el deber de acudir a los programas de vivienda y cuestiona la ocupación desconoce el contexto que lleva a estas personas por miedo, inseguridad, pobreza, despojo y desarraigo a asentarse en cualquier lugar; y (v) por lo tanto aunque las víctimas de desplazamiento forzado tienen la carga de postularse a los programas de vivienda deben contar con acompañamiento y asesoría en los procedimientos de asignación de subsidios o auxilios estatales.

En consecuencia, se concedió el amparo del derecho a la vivienda digna de las 212 familias ocupantes, se ordenó la suspensión del desalojo mientras la entidad territorial y la UARIV realizan el censo para identificar las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y pobreza extrema, y otorgan un albergue provisional a las familias en condición de desplazamiento. Asimismo, dispuso la ejecución de programas de estabilización socioeconómica y de ayuda humanitaria, los cuales debían

⁶² La **Sentencia T-781 de 2014** estudió la acción de tutela formulada por un ocupante de un predio privado que reclamó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta y la Inspección de Policía de este mismo.

En relación con las reglas que rigen el examen del caso, la Sala reiteró las reglas fijadas en la Sentencia T-349 de 2012 y reiteró las medidas de protección ordenadas en la sentencia T-907 de 2013 que dispuso efectos inter comunis sobre la ocupación del predio Cuernavaca.

⁶³ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶⁴ M.P. María Victoria Calle Correa.

extenderse hasta que las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan. Finalmente, se ordenó al municipio de Villavicencio y al departamento del Meta que, en caso de que no exista un plan de vivienda para la población desplazada, en el término de seis meses le asegurara el acceso a una vivienda digna a los accionantes que se encuentren en condición de desplazamiento. Igualmente, aclaró que la financiación del programa debía asignarse en el presupuesto aprobado para la siguiente vigencia fiscal.

La **Sentencia T-267 de 2016**⁶⁵ estudió el caso de 30 familias que ocuparon predios ubicados en la localidad de San Cristóbal de la ciudad de Bogotá y adujeron que la Alcaldía emprendió acciones para desalojarlas sin ofrecerles soluciones de vivienda.

En el caso concreto se advirtió la carencia actual de objeto porque a los ocupantes sí se les ofrecieron albergues temporales y subsidios de arriendo que rechazaron, pues exigían la entrega de una vivienda gratuita. En consecuencia, la Sala advirtió que la obligación de cara al desalojo corresponde a un albergue temporal por un tiempo que estimó prudencial -siete meses- y el examen de alternativas para el acceso a una solución de vivienda definitiva según las circunstancias de cada núcleo familiar y de acuerdo con la posibilidad que tienen de procurarse una opción efectiva y permanente de vivienda, por ejemplo a través de la evaluación de la disponibilidad de ingresos que les permita pagar un arriendo.

Asimismo, señaló que **el derecho a la vivienda no se quebranta cuando no existe una solicitud previa de subsidio** y, según la base de datos de FONVIVIENDA los accionantes no participaron en las convocatorias realizadas para el efecto. Por ello, concluyó que no se presentó una acción u omisión institucional que vulnerara los derechos fundamentales de los actores. En ese sentido, destacó que acceder a la pretensión de que se otorgue una solución definitiva de vivienda sin acudir a los mecanismos dispuestos para el efecto va en contravía de los derechos al debido proceso y a la igualdad de otros postulantes dentro de esos programas, que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema, reclaman asistencia con urgencia y siguieron los canales institucionales para acceder a los subsidios.

La **Sentencia T-636 de 2017**⁶⁶ examinó el caso de aproximadamente 34 familias integradas por sujetos de especial protección constitucional, quienes se asentaron en un bien de uso público en el municipio de Yopal. La administración municipal realizó 28 intentos de desalojo en compañía de la Policía Nacional.

En esta oportunidad se indicó que en los procedimientos de desalojo de invasiones de hecho de población desplazada por la ocupación irregular de bienes públicos o privados las autoridades deben dar prelación y amparo a dichas familias. Por lo tanto, estas actuaciones administrativas deben suspenderse hasta que exista un plan de reubicación a corto plazo y se garantice el acceso a la vivienda digna a mediano y largo plazo. Asimismo, aclaró que si

⁶⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁶ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

bien las comunidades desplazadas tienen la obligación de presentarse a las convocatorias esta carga tiene que estar precedida de un acompañamiento y asesoría en los procedimientos de asignación de subsidios o auxilios estatales. En consecuencia, la Sala le ordenó a la entidad territorial que: (i) otorgara un albergue transitorio a las personas desplazadas y en pobreza extrema hasta que las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales sean superadas, (ii) los inscribiera de forma prioritaria en programas sociales a cargo de las entidades territoriales y nacionales; y (iii) les informara por escrito de manera clara y detallada las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social.

La Sentencia T-247 de 2018⁶⁷ examinó la acción de tutela formulada por 19 familias que presentaron acción de tutela contra la Alcaldía de Villavicencio ante la amenaza de desalojo del bien de uso público que ocuparon irregularmente. Los accionantes indicaron que, por sus condiciones sociales y económicas, especialmente por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas invadieron el área de cesión y ronda hídrica de los Caños Rodas y Maizaro, en la que realizaron construcciones precarias para satisfacer su necesidad de vivienda.

Para el examen de la solicitud de amparo, la Sala indicó que la población desplazada es titular de garantías para no ser desalojados en procedimientos policivos sin que previamente se adopten medidas que eviten dejarlos expuestos a nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales. En concreto, señaló que existe una presunción de especial vulnerabilidad de la población desplazada porque han sido desarraigados de manera violenta de su lugar de residencia, la cual puede desvirtuarse evaluando caso a caso si cuentan con una respuesta humanitaria que les permita enfrentar sus carencias de alojamiento. La respuesta positiva desvirtúa el estado de necesidad mencionado.

Asimismo, precisó que cuando la ocupación se adelanta sobre **bienes públicos**: (i) el Estado detenta el derecho a la conservación de estos bienes y por lo tanto existen herramientas encaminadas a velar por su protección en aras de garantizar la función social de la propiedad de los bienes fiscales, contribuir a la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda digna y a una mejor planificación del desarrollo urbano; (ii) las autoridades públicas tienen el deber de ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para obtener la restitución de los bienes de uso público al Estado; y (iii) el ejercicio de esa facultad debe garantizar el principio de igualdad y el derecho a una vivienda digna de los ocupantes irregulares sin que esto signifique un estímulo a la ocupación ilegal o irregular.

Con base en las premisas descritas, la Sala concluyó que procedía el amparo al derecho a la vivienda digna de la población asentada en un bien objeto de desalojo por restitución de bien de uso público cuando los hogares cumplan las siguientes condiciones, después de la respectiva caracterización y medición de carencias:

- (i) Está acreditada la condición de víctima de desplazamiento forzado.

⁶⁷ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

- (ii) La medición de carencias en alojamiento reporta una escala “extrema”, “grave” o “leve”.
- (iii) La persona no ha recibido giros de ayuda humanitaria para cubrir el componente de alojamiento temporal o el giro se encuentre pendiente de colocar.

En el examen del caso concreto se indicó que el desalojo ordenado por las entidades accionadas tiene fundamento legal, es constitucional, viable y factible, por tratarse de un bien de uso público. Sin embargo, se debe considerar la especial protección de las personas en situación de desplazamiento porque han sido desarraigadas de manera violenta de su lugar de residencia, lo cual genera la presunción de un estado de necesidad por no contar con un alojamiento en condiciones de dignidad. En consecuencia, evaluó con respecto a cada una de las 19 familias si contaron con una respuesta humanitaria que les permitiera enfrentar sus carencias en alojamiento para descartar la necesidad de protección –en la modalidad alojamiento provisional y urgente- con respecto al desalojo. En ese análisis a partir de: (i) la inscripción en el RUV -elemento con el que determinó la protección especial derivada de la condición de desplazamiento forzado-; (ii) la medición de carencias en materia de vivienda -elemento con el que determinó la necesidad actual frente al derecho a la vivienda-; y (iii) las personas que reciben pagos de ayudas humanitarias -elemento con el que evaluó la respuesta institucional para el componente vivienda- concluyó que **sólo una de las familias requerían la medida provisional y urgente de albergue y 14 familias la protección en la modalidad de solución definitiva de vivienda, entendida como medida de reparación en el marco de un proceso de retorno o reubicación conducente a su estabilización social y económica.**

La medida de solución definitiva consistió en ordenar que en un plazo de doce meses se adelantaran las acciones necesarias para que se les garantice a los hogares que no cuenten con condiciones de alojamiento digno el acceso efectivo a los planes y programas de retorno y reubicación, así como de estabilización a los que tienen derecho. Esto incluye el acceso prioritario a programas dirigidos a la garantía de una vivienda digna bajo los criterios de priorización, gradualidad y progresividad.

Asimismo, precisó que si bien la comunidad desplazada debe presentarse a las convocatorias que las autoridades ofrezcan esta carga tiene que estar precedida de un acompañamiento y asesoría. En el caso concreto (i) ni la entidad territorial ni las entidades vinculadas diseñaron o ejecutaron planes o programas para solucionar en forma definitiva el problema de vivienda de los accionantes; (ii) la ausencia de una solución estructural y definitiva al problema de vivienda de la población desplazada después de dos años de inicio del asentamiento configura una omisión del deber estatal; y (iii) las autoridades accionadas no brindaron información clara y concreta sobre los trámites que deben surtir para postularse a la adjudicación de subsidios de vivienda.

Finalmente, indicó que otras circunstancias de vulnerabilidad no generaban la suspensión de la orden de desalojo como sí ocurre con la situación de desplazamiento. Sin embargo, las entidades accionadas deben brindarles a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al

desplazamiento el acompañamiento necesario para postularse a los subsidios de vivienda ofrecidos por el Estado.

Conclusiones

40.- De la línea jurisprudencial descrita se advierte que esta Corporación ha considerado de manera invariable que: (i) el desplazamiento forzado comporta la violación del derecho a la vivienda digna, ya que las víctimas se ven forzadas a abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan; (ii) en atención a la particular afectación del derecho a la vivienda que genera el desplazamiento forzado las víctimas de este flagelo merecen una protección estatal especial del derecho en mención que se materializa a través de medidas provisionales y urgentes de albergue, así como soluciones definitivas de vivienda; (iii) los procedimientos para desalojo de predios ocupados de manera irregular son válidos en tanto protegen derechos con relevancia constitucional. No obstante, se han establecido reglas para hacer compatibles esos derechos con los de la población desplazada; (iv) no procede la suspensión del desalojo cuando la ocupación se adelantó sobre predios que generan riesgos para los habitantes, pues no es constitucionalmente legítimo mantener un asentamiento en condiciones que puedan afectar la vida e integridad de los ocupantes⁶⁸; y (v) la suspensión del desalojo es temporal. Sin embargo, las condiciones a las que se somete el desalojo han variado en la jurisprudencia, como pasa a verse.

El alcance de las medidas de protección

41.- Aunque se reconoce la autonomía del juez de tutela para la definición de las medidas de protección y el restablecimiento de los derechos fundamentales, la Sala considera necesario dar cuenta de las diferencias que se han presentado en la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la protección del derecho a la vivienda digna de víctimas de desplazamiento forzado en el marco de procesos de desalojo, pues se trata de una problemática grave, reiterada, actual, que involucra importantes esfuerzos de las autoridades y que, en algunos casos, puede afectar el acceso y la garantía de derechos de otros sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, la identificación de estas diferencias le permitirá a la Sala unificar su jurisprudencia sobre las medidas de protección que deben adoptarse en estos casos y de esta forma aclarar el alcance de las obligaciones de las autoridades con respecto a las medidas de desalojo por ocupaciones irregulares de inmuebles.

42.- En primer lugar, en cuanto a la pretensión reiterada de que se **suspendan las órdenes de desalojo** la respuesta de la jurisprudencia constitucional ha variado así:

Un primer grupo de sentencias ha destacado que **las órdenes de desalojo no pueden ser suspendidas de manera indefinida**, debido a que: (i) se emiten por autoridades investidas de competencias para el efecto, (ii) buscan resguardar intereses constitucionales, (iii) se dirigen contra ocupantes que no

⁶⁸ Sentencia SU-1150 de 2000 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra., T-078 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

acreditan derechos reales sobre los bienes, y (iv) no se puede tender un manto de legalidad sobre actuaciones ilegales⁶⁹.

Un segundo grupo de sentencias ha considerado que **procede la suspensión definitiva de la orden de desalojo y que el predio ocupado debe servir de albergue temporal mientras se adoptan medidas definitivas de solución de vivienda**. Como fundamento de esta medida se ha indicado que el desalojo profundiza la situación de violación de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y que la incuria estatal llevó a las personas a ocupar irregularmente predios para satisfacer de manera precaria su imperiosa necesidad de vivienda⁷⁰.

Un tercer grupo de sentencias consideran que **la suspensión del desalojo debe evaluarse caso a caso mediante un examen de proporcionalidad y razonabilidad**. En el marco de estos juicios se ha establecido el mayor peso de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado frente a la legalidad y la propiedad. Por lo tanto, en algunos casos se ha admitido la suspensión de los desalojos⁷¹.

Un cuarto grupo de sentencias **ha admitido la suspensión temporal de las órdenes de desalojo únicamente mientras se adoptan medidas de reubicación temporal y urgente**. En estas decisiones se ha considerado que son legítimas las órdenes de desalojo y por ende deben ser materializadas, pero estas deben armonizarse con la necesidad de que se adopten medidas de protección de las víctimas de desplazamiento forzado en esta calidad y no por el hecho de la ocupación⁷².

43.- En segundo lugar, en el marco de las medidas de protección del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado que ocupan irregularmente un predio se han adoptado dos tipos de medidas para la protección del derecho a la vivienda: (i) **la medida provisional y urgente de albergue, y (ii) la solución definitiva de vivienda**.

44.- Con respecto a **la medida provisional y urgente de albergue**, el alcance de esta protección y, por ende, de las obligaciones de las entidades ha variado en el sentido de que el albergue provisional debe ser otorgado: (i) por un tiempo prudencial estimado en siete meses⁷³; (ii) hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales desaparezcan⁷⁴; (iii) hasta que se efectúe el traslado de las víctimas a otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas⁷⁵; y (iv) hasta que sean incluidas en programas de vivienda para la población desplazada o se desarrollen estos planes si no existen⁷⁶.

⁶⁹ Sentencias T-1346 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-078 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-770 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa., T-349 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁰ Sentencia T-068 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷¹ Sentencia T-282 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-119 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷² Sentencia T-907 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, T-188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁷³ Sentencia T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁴ Sentencia T.188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

⁷⁵ Sentencia T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁶ Sentencia T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.

45.- Para el examen de esta medida la Corte ha expuesto dos criterios diferenciados aunque no excluyentes: (i) uno general de acuerdo con el cual la orden de desalojo no puede dejar a los ocupantes desalojados expuestos a nuevas violaciones de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, en atención a la situación de desplazamiento forzado y como quiera que la ocupación irregular de bienes se utilizó como una vía para satisfacer de manera precaria el derecho a la vivienda se genera la obligación de brindar soluciones de reubicación temporal⁷⁷; y (ii) otro que reconoce la protección general en mención, pero precisa que la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado puede desvirtuarse de cara a la necesidad de la medida provisional y urgente de albergue. Por ejemplo, cuando los ocupantes recibieron ayuda humanitaria o cuando se desvirtúa la necesidad de alojamiento a través de la calificación de carencias que realiza la UARIV. Este segundo criterio ha sido valorado directamente por la Corte con respecto a cada ocupante o mediante las órdenes de censos en los que se verifique caso a caso la necesidad de la medida⁷⁸.

46.- En relación **con la solución definitiva de vivienda** también se ha acudido a fórmulas que generan diferentes obligaciones para las autoridades. En concreto esta medida ha variado así: (i) que se le otorgue a los ocupantes la información detallada y clara sobre las políticas públicas en materia de vivienda y se les brinde acompañamiento para la postulación y el acceso a esos programas; (ii) la inclusión directa en los programas de adjudicación de bienes sin que esto implique modificar el orden de las personas que se postularon a los programas y están en lista de espera⁷⁹; (iii) la inclusión preferencial y prioritaria de los ocupantes desalojados en programas de asignación de vivienda⁸⁰; y (iv) el desarrollo de programas de vivienda específicos para los accionantes que garanticen que en el término de seis meses podrán contar con una solución definitiva a sus problemas de vivienda y con cargo al presupuesto aprobado para la siguiente vigencia fiscal de la entidad territorial⁸¹.

47.- En cuanto a **los criterios sobre las medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo** la Corte ha indicado que: (i) las víctimas de desplazamiento forzado deben postularse a los programas estatales desarrollados para el efecto, pero esta obligación debe estar precedida del debido acompañamiento e información adecuada para las víctimas. Por lo tanto, cuando las autoridades no emprendieron actuaciones de orientación e información concretas con respecto a los ocupantes se presenta violación del derecho a la vivienda digna y se ha ordenado la inclusión en los programas⁸²; (ii) no existe violación **del derecho a la vivienda cuando no se presentó una solicitud previa**, razón por la que en los casos en los que las víctimas no se han postulado a los programas la medida de protección es la información y no la

⁷⁷ Sentencia T-078 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷⁸ Sentencia T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷⁹ Sentencias SU-1150 de 2000 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra., T-770 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁰ Sentencia T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸¹ Sentencia T-188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸² Sentencias T-188 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa., T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

inclusión directa en programas⁸³; y (iii) debe evaluarse de cara a cada ocupante la necesidad de la solución definitiva de vivienda, la cual se desvirtúa por ejemplo cuando disponen de ingresos que les permiten pagar un arriendo⁸⁴.

48.- Finalmente, es necesario precisar que **el elemento participativo y de concertación con la comunidad** ha variado. En algunos casos la Corte ha definido directamente el alcance de la medida de protección de la vivienda a mediano y largo plazo, y en otros ha instado a la concertación de esas medidas con los ocupantes⁸⁵.

Los sujetos que reciben las medidas de protección

49.- Otro de los aspectos importantes en la línea jurisprudencial descrita corresponde a los sujetos en relación con los que se han emitido **las especiales medidas de protección del derecho a la vivienda digna** en el marco de procesos de desalojo. El alcance de las medidas de protección desde la perspectiva de los sujetos ha variado en la jurisprudencia constitucional así:

El **primer grupo de sentencias** ha indicado que la atención provisional y urgente a través de la reubicación y el albergue, y las medidas definitivas como el desarrollo, la inscripción y el acceso prioritario a programas de vivienda **sólo cobijan a las víctimas de desplazamiento forzado** en atención a la dinámica de este flagelo que los obligó a abandonar sus hogares y lugares de residencia, y por el grado de vulnerabilidad al que quedan expuestos. Por lo tanto, en relación con personas que están en otras situaciones de vulnerabilidad, pero no son víctimas de desplazamiento forzado, la Corte ha indicado que aunque no desconoce la especial protección constitucional que merecen no procede el mismo amparo que el otorgado a las víctimas en mención. En consecuencia, ha ordenado que se les brinde la información y el acompañamiento para la postulación a los programas de acceso a la vivienda⁸⁶.

El **segundo grupo de sentencias** ha señalado que las medidas de protección provisionales y urgentes de reubicación y albergue, así como las medidas de largo plazo cobijan a otras personas en condiciones de vulnerabilidad que estén asentadas de manera irregular en predios así no sean víctimas de desplazamiento forzado. Lo anterior, en atención a: (i) las condiciones de vulnerabilidad por sus particularidades socioeconómicas como la pobreza extrema; (ii) la especial protección de la que son sujetos por tratarse de menores de edad, madres cabeza de familia, miembros de comunidades étnicas, etc; y (iii) por verse avocados a la ocupación irregular como una forma precaria de satisfacer su necesidad imperiosa de vivienda⁸⁷.

⁸³ Sentencia T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁴ Sentencia T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁵ Sentencias T-282 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-349 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-417 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁶ Sentencia T-770 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-907 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa y T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁸⁷ Sentencias T-349 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-417 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

El derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia⁸⁸

50.- El artículo 51 de la Constitución Política señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Por su parte, el artículo 11 del PIDESC reconoce “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un **derecho fundamental autónomo** por cuanto: (i) los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano precisan que todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) el modelo de Estado Social de Derecho conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante DESC- como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden mandatos de abstención y de prestación, y esto no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia⁸⁹.

El alcance del derecho a la vivienda digna ha sido fijado por esta Corporación en concordancia con la Observación General No. 4, en la cual el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales -en adelante CDESC- precisó que este derecho implica “*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*”. Asimismo, identificó siete elementos que delimitan el concepto de “*vivienda adecuada*” y que corresponden a: (i) la seguridad jurídica de la tenencia⁹⁰; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura⁹¹; (iii) los

⁸⁸ Estas consideraciones están fundamentadas parcialmente en la sentencia T-223 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁹ Estas consideraciones se retoman parcialmente la Sentencia T-139 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sobre el particular se pueden consultar las sentencias C-936 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-444 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-530 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto; T-709 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

⁹⁰ La Observación General N°4: CDESC precisa en relación con la seguridad jurídica que: “*(...) 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. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.*”

⁹¹ Con respecto a la disponibilidad la Observación en mención precisa: “*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.*”

gastos soportables⁹²; (iv) la habitabilidad⁹³; (v) la asequibilidad⁹⁴; (vi) el lugar⁹⁵ y (vii) la adecuación cultural⁹⁶.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la relación de la vivienda con la dignidad humana, y ha indicado que el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente con la posibilidad de contar con un “*techo por encima de la cabeza*”, sino que este debe implicar el “*derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”⁹⁷.

51.- Ahora bien, en cuanto a la exigibilidad del derecho a la vivienda digna se ha reconocido que si bien se trata de un derecho fundamental su materialización es progresiva. En efecto, el CDESC ha precisado que “*la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo*”⁹⁸. Por su parte, esta Corporación ha reconocido 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. En consecuencia, la materialización de estos derechos está sometida a una cierta “*gradualidad progresiva*”, la cual no puede ser entendida como una justificación para la inactividad del Estado, que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda⁹⁹.

En relación con los contenidos mínimos para la satisfacción de los DESC la **Sentencia C-165 de 2015**¹⁰⁰ indicó que las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo corresponden a: (i) **las de respeto**, que constituyen deberes de abstención del Estado, quién no debe interferir en el disfrute y goce del derecho; (ii) **las de protección**, que hacen referencia a los mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros en el disfrute del derecho; y (iii) algunas **obligaciones de garantía** entre las que se encuentra:

⁹² En relación con los gastos soportables la Observación señala que: “*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. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso.*”

⁹³ La Observación General N°4: CDESC precisa en relación con la habitabilidad que: “*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.*”

⁹⁴ Con respecto a la asequibilidad la Observación precisa que: “*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.*”

⁹⁵ En relación con el lugar la Observación señala que: “*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.*”

⁹⁶ La Observación General N°4: CDESC precisa en relación con la adecuación cultural que: “*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.*”

⁹⁷ Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo y T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹⁸ Observación General número 3 del CDESC.

⁹⁹ Ver sentencias C-165 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹⁰⁰ M.P. María Victoria Calle Correa.

"(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho;(iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones;(iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

En consecuencia, las demás obligaciones dirigidas a lograr la plena satisfacción del derecho a la vivienda son de cumplimiento progresivo.

52.- En concordancia con las facetas descritas la jurisprudencia constitucional también ha determinado que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la acción tutela está condicionada a la posibilidad de que este pueda traducirse en un derecho subjetivo. En consecuencia, el amparo del derecho a la vivienda por vía de tutela es procedente en tres hipótesis: **primero**, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; **segundo**, siempre que se formulen pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y **tercero**, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva¹⁰¹.

Con respecto a la última hipótesis en mención este Tribunal ha destacado la obligación radicada en cabeza del Estado para que el mandato de igualdad sea real y efectivo a través de la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y mediante la especial protección constitucional de personas en condiciones de debilidad manifiesta. Asimismo, se ha referido al principio de solidaridad social que, de conformidad con el artículo 95 superior, es un deber de todos los asociados y, de forma correlativa, genera medidas de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenómenos sociales económicos o naturales.

53.- Ahora bien, descritas las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la vivienda digna la Sala destacará, a continuación, algunas de las consideraciones expuestas por la jurisprudencia constitucional sobre los deberes asociados al ejercicio de este derecho y la existencia de circunstancias constitutivas de abuso del derecho.

Los deberes en materia de vivienda y las situaciones de abuso del derecho

54.- El ejercicio de los derechos comporta la obligación correlativa de respetar

¹⁰¹ Sentencias T-206 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo, T-139 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-585 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

los derechos ajenos y no abusar de los propios, que corresponde al primer deber de la persona y el ciudadano de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 de la Carta Política¹⁰². Asimismo, el artículo 83 *ibídem* establece un mandato de actuación tanto de las autoridades como de los particulares conforme al principio de buena fe. Con base en las disposiciones expuestas y en los demás principios fundantes del Estado Social de Derecho como el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general se ha reconocido que las situaciones de abuso del derecho se configuran cuando: (i) alguien que ha adquirido un derecho de forma legítima lo utiliza para fines no reconocidos por la ley¹⁰³; (ii) una persona se aprovecha de vacíos legales o de interpretaciones encontradas para obtener beneficios incompatibles con el ordenamiento legal¹⁰⁴; (iii) un ciudadano utiliza un derecho de manera desproporcionada e irrazonable¹⁰⁵; o (iv) una persona invoca de manera excesiva o confusa una norma para desvirtuar el objeto que persigue o protege¹⁰⁶.

De manera que el pacto social recogido en la Constitución Política de 1991 reconoce como eje transversal la premisa de acuerdo con la cual los derechos llevan consigo cargas y deberes constitucionales, cuyo cumplimiento no es una exigencia insustancial sino que materializa los principios y derechos constitucionales, asegura la convivencia pacífica y la igualdad, y en general contribuye a la construcción de una sociedad más justa y pacífica. En consecuencia, el derecho a la vivienda también conlleva obligaciones, entre las que se encuentran: (i) un ejercicio conforme al principio de buena fe, lo cual implica actuar con honestidad, lealtad y rectitud; (ii) observar los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento y protección del espacio público, y la protección del medio ambiente¹⁰⁷; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulación a los programas correspondientes¹⁰⁸; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sólo el interés particular, sino a la sociedad en su conjunto.

55.- Ahora bien, en la materialización del derecho a la vivienda para la población más vulnerable concurren una serie de circunstancias que, en algunos casos, pueden generar abusos del derecho. En efecto, como quiera que todas las personas tienen la necesidad imperiosa de proveerse un techo, (i) el derecho a la vivienda digna exige importantes esfuerzos presupuestales e inversión de

¹⁰² Sentencia T-713 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁰³ Sentencia C-258 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁴ Sentencia T-511 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁵ Sentencia SU-624 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰⁶ Sentencia T-465 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰⁷ Este mandato se deriva del artículo 83 superior. En ese sentido, la jurisprudencia ha avalado la constitucionalidad de las actuaciones relacionadas con la protección del espacio público, la exigencia de licencias urbanísticas y las sanciones por su pretermisión siempre que sean proporcionales y respetuosas de los derechos fundamentales. Sentencias T-706 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-376 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, y T-327 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁸ Por ejemplo, la Corte ha examinado casos en los que víctimas de desplazamiento forzado solicitan como medida de protección de sus derechos fundamentales la asignación de subsidios de vivienda. En el estudio de estos casos, se ha destacado la especial protección constitucional de la que son titulares las víctimas y la importancia de observar el principio de igualdad en su trato. Por lo tanto, se han descrito los programas y mecanismos de la política de vivienda, se ha establecido la obligación de agotar las actuaciones de postulación a los programas de subsidios, que corresponden a los mecanismos previstos en el ordenamiento para el acceso a la vivienda y además materializan el derecho a la igualdad en tanto las autoridades respeten el orden de asignación de los subsidios de acuerdo con la postulación y priorización de los programas. Ver sentencias T-919 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1028 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

recursos públicos; (ii) el país presenta altas cifras de pobreza y desigualdad; (iii) el fenómeno de desplazamiento forzado ha dejado víctimas durante décadas en todo el territorio nacional con la consecuente afectación del derecho a la vivienda digna; y (iv) existen prácticas económicas, sociales y culturales permeadas por las dinámicas de la ilegalidad y el conflicto. En relación con este último escenario, se evidencia que algunas personas aprovechan estas circunstancias para, de manera irregular, acudir a los mecanismos de protección y desviar la actuación prioritaria del Estado, la cual debe estar focalizada en la salvaguarda y el restablecimiento de los derechos fundamentales de la población más vulnerable. Estas actuaciones, además de ser cuestionables desde una perspectiva de la legalidad, deben ser objeto de un mayor reproche jurídico y social por cuanto afectan el desarrollo de los esfuerzos en la política de vivienda, instrumentalizan la situación de vulnerabilidad de la población y generan mayores obstáculos para que las personas que requieren con mayor urgencia satisfacer la vivienda digna puedan acceder a los programas previstos para el efecto.

En atención a los deberes constitucionales y las circunstancias descritas, la jurisprudencia ha reconocido situaciones de abuso en el ejercicio del derecho a la vivienda. Por lo tanto, ha indicado que cualquier acción de un ciudadano que constituya un obstáculo desproporcionado, desleal y notoriamente arbitrario para perturbar la actuación de las autoridades administrativas, dirigida a garantizar la vivienda digna, debe ser considerado como un acto constitutivo de abuso del derecho y, por lo tanto, reprobado por el juez constitucional e investigado penalmente por las autoridades competentes¹⁰⁹. Asimismo, ha considerado que la promoción de urbanizaciones ilegales constituye, además de una conducta sancionada penalmente, un grave abuso del derecho porque estas actuaciones parten del aprovechamiento de vacíos legales sobre la titularidad de la propiedad, corresponden a un uso irracional de los principios que hacen parte del derecho fundamental a la vivienda digna, y permiten que personas inescrupulosas estafen sistemáticamente a personas de escasos recursos económicos.

56.- En consecuencia, en el marco de la protección del derecho a la vivienda, si bien el juez constitucional debe enfocar su actuación en el amparo y restablecimiento de los derechos fundamentales, no puede desconocer los deberes correlativos asociados a su ejercicio, pues estas obligaciones no son formalidades insustanciales sino que se trata de verdaderos presupuestos para la materialización de principios como los de igualdad, de legalidad, de solidaridad, entre otros. Igualmente, debe evaluar con especial precaución el contexto fáctico y los elementos de prueba en situaciones en las que pueda resultar instrumentalizada la especial protección de sujetos vulnerables por parte de personas inescrupulosas para la obtención de ventajas ilegítimas; y velar para que, a través de las medidas de protección en los casos concretos, no se afecten los derechos de otras personas en las mismas o más graves

¹⁰⁹ La Sentencia T-825 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz D7elgado, examinó el caso de una persona que de manera temeraria emprendió la construcción de una vivienda en el momento en que autoridades municipales iniciaron los operativos de control en el terreno para la construcción de un espacio público y un área de amortiguamiento entre las laderas de los cerros de la ciudad y la población. En el caso, se comprobó que la construcción no constituía la vivienda del actor y estaba dirigida únicamente a torpedear las actuaciones administrativas para el manejo del predio y logra un provecho económico, razón por la que se estableció el abuso del derecho por parte del accionante, se denegaron las pretensiones de amparo y se compulsaron copias para la investigación sobre la posible comisión de delitos.

condiciones de vulnerabilidad ni se desvíe la debida focalización de los recursos.

El derecho a la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado. Reiteración de jurisprudencia

57.- En relación con la vivienda digna **de víctimas del desplazamiento forzado** esta Corporación ha señalado en múltiples oportunidades¹¹⁰ que este **derecho fundamental tiene un carácter autónomo y merece una protección reforzada**, debido a que:

“el desplazamiento es consecuencia del despojo, usurpación o abandono forzado del lugar de residencia y de la vivienda que las víctimas habitaban, lo cual hace parte de la configuración de este grave delito contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por esta razón, el derecho a la vivienda digna es uno de los derechos fundamentales que por excelencia resulta vulnerado por las situaciones de desplazamiento forzado, lo cual exige el trato especial, preferente y prioritario que merecen estas víctimas, especialmente, respecto del derecho fundamental antes mencionado.”¹¹¹

Adicionalmente, con respecto a la obligación reforzada del Estado en la protección y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, la Corte desde sus primeros pronunciamientos también hizo énfasis en el incumplimiento de los deberes del Estado en la protección de la vida e integridad de los asociados y en el aseguramiento de las condiciones de orden y seguridad que evitaran este fenómeno. En ese sentido, la **Sentencia SU-1150 de 2000**¹¹² señaló que la atención de las víctimas del desplazamiento forzado compromete la legitimidad del Estado, pues:

“(…) si el Estado -que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza- 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 poder reconstruir sus vidas.”

Finalmente, desde la declaración formal del estado de cosas inconstitucional en la **Sentencia T-025 de 2004**¹¹³ se indicó que, si bien el desplazamiento forzado no es ocasionado por el Estado sino por grupos al margen de la ley, lo cierto es que las políticas públicas de atención a las víctimas no han logrado contrarrestar su situación de vulnerabilidad, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos. Por lo tanto, existe un estado de cosas inconstitucional que involucra las omisiones estructurales del Estado en la debida atención de las víctimas de violaciones masivas, prolongadas y sistemáticas a los derechos humanos.

¹¹⁰ Sentencias T-585 de 2008 M.P. Humberto Sierra Porto; T-440 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-628 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; entre otras.

¹¹¹ Sentencia T-440 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En síntesis, la protección reforzada de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, incluido el derecho a la vivienda, tiene sustento en: (i) la dinámica del desplazamiento que genera que las personas se vean forzadas a abandonar intempestivamente sus hogares y lugares de origen, y deban arribar, en condiciones precarias, a otros lugares con los que no tienen arraigo; (ii) el desplazamiento forzado, aunque se cometa por grupos al margen de la ley, comporta el incumplimiento de los deberes del Estado, pues no brindó las medidas de protección y seguridad para que este fenómeno no se produjera; y (iii) la actuación estatal no ha logrado proteger y restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, lo que configura un estado de cosas inconstitucional que involucra las omisiones estructurales en la debida atención de las víctimas.

58.- Ahora bien, la protección constitucional reforzada de las víctimas de desplazamiento forzado se traduce en especiales deberes y responsabilidades de las autoridades nacionales, regionales y locales para garantizar la vivienda digna a esta población. Estas obligaciones tienen que enmarcarse en una política pública estructural, a partir de la cual se dé una respuesta eficaz y oportuna, tanto a la provisión de vivienda transitoria a las víctimas, como a la garantía de soluciones duraderas.

En relación con las obligaciones de las autoridades públicas para la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada, la jurisprudencia ha determinado que estas consisten, como mínimo, en las siguientes:

“i) brindarle soluciones de vivienda de carácter temporal en condiciones dignas; ii) facilitarle el acceso a soluciones de carácter permanente; iii) proporcionarle asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a programas de vivienda; iv) tomar en consideración los subgrupos de la población, como niños, personas de la tercera edad o madres cabeza de familia, en el diseño de planes y programas; y v) eliminar las barreras de acceso a los programas de asistencia social del Estado, entre otras obligaciones.”¹¹⁴

En conclusión, el derecho a la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado es fundamental y merece una actuación reforzada de Estado para su protección y restablecimiento; por lo tanto, la acción de tutela es procedente para reclamar su protección. Además, las autoridades tienen la obligación de prever soluciones de vivienda temporal o permanente de manera digna, crear planes y programas sociales para acceder a estas soluciones y proporcionar el debido acompañamiento para materializar esta prerrogativa.

Los instrumentos para la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada en los momentos cercanos al hecho victimizante

59.- Tal y como se explicó previamente, el Estado tiene una obligación reforzada de garantizar el derecho a la vivienda digna de las víctimas de

¹¹⁴ Estas reglas jurisprudenciales fueron establecidas en la Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y han sido reiteradas en las sentencias T-440 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-188 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

desplazamiento forzado. En cumplimiento de esa obligación y para el restablecimiento de ese derecho, es necesario distinguir dos tipos de medidas. De un lado, la **atención humanitaria**, que corresponde a las acciones inmediatas o cercanas a la configuración del hecho victimizante y constituyen la respuesta estatal urgente y necesaria para la protección de los derechos de las víctimas –incluido el derecho a la vivienda– conculcados por desplazamiento forzado¹¹⁵. De otro lado, **las medidas de estabilización social y económica**, que son las acciones para restablecer de forma permanente los derechos transgredidos por el desplazamiento forzado¹¹⁶. Las primeras medidas están reglamentadas de forma particular para las víctimas de desplazamiento forzado, y las segundas, aunque también cuentan con regulación particular, se inscriben dentro de una política más general de acceso a la vivienda para la población vulnerable.

A continuación, la Sala hará una breve referencia a las medidas referidas, en aras de establecer el diseño legal de la actuación del Estado de cara al derecho a la vivienda digna de la población desplazada. Esta regulación constituye un insumo importante para evaluar la atención y actuación estatal con respecto a los promotores del amparo constitucional bajo examen y su incidencia en las medidas de amparo en el marco de actuaciones de desalojo.

60.- De acuerdo con el artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, la **atención humanitaria** se desarrolla en tres fases, a saber:

61.- La **atención humanitaria inmediata**, que corresponde a la ayuda humanitaria entregada a las personas que manifiestan haber sido desplazadas, se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta medida se ofrece antes de la inscripción en el RUV y está a cargo de la entidad territorial receptora de las personas desplazadas¹¹⁷. En concreto, se trata de la obligación de las entidades territoriales de prestar el alojamiento transitorio en condiciones dignas y de forma inmediata, una vez ocurre el desplazamiento forzado.

62.- La **atención humanitaria de emergencia** hace referencia a la atención de las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado tras su inclusión en

¹¹⁵ Artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

¹¹⁶ En relación con los subsidios de vivienda, este Tribunal indicó que de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia SU-254 de 2013, las medidas de reparación y las de asistencia social no se pueden equiparar, pues si bien se complementan y existe un impacto de los servicios sociales en la reparación a las víctimas, no es posible considerar que estos servicios sustituyen las medidas de reparación, dado que estos responden a un título jurídico y razón de ser diferentes.

¹¹⁷ El artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 define la atención inmediata como: “*Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.*”

El Artículo 2.2.6.5.2.1. del Decreto 1084 de 2015 señala en relación con la atención humanitaria inmediata que: “*La entidad territorial receptora de la población víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas. Adicionalmente, en las ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, las entidades territoriales deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso de la población a estos componentes, según la vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado. Esta estrategia debe contemplar, como mínimo, los siguientes mecanismos:*

1. *Asistencia Alimentaria: alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar.*

2. *Alojamiento Digno: auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos.*”

el RUV118. Estas medidas deben ser otorgadas por la UARIV y comprenden, entre otros, los componentes de alimentación, artículos de aseo, alojamiento transitorio y vestido. Esta atención se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia con respecto a la subsistencia mínima¹¹⁹, y se dirige a los hogares: (i) cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud; (ii) con respecto a los que se identifiquen **carencias graves** en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro de los diez años anteriores a la fecha de la solicitud; y (iii) cuya situación sea de **extrema urgencia y vulnerabilidad**, independientemente del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho victimizante¹²⁰.

La situación de cada hogar se examina en relación con las carencias que presenta y con fundamento en la información obrante en los registros, bases de datos oficiales y los datos suministrados por los hogares a la UARIV. De manera que los montos, los componentes y la temporalidad en la entrega de la atención humanitaria dependen de la valoración de la situación de vulnerabilidad de los hogares, determinada por las condiciones y las características particulares y actuales de cada uno de sus miembros. En síntesis, la tasación y frecuencia de esta medida debe ser proporcional a la gravedad y urgencia de las carencias identificadas, y responde al análisis de la composición del hogar y el grado de afectación¹²¹.

63.- La **atención humanitaria de transición** incluye las medidas para la atención de las víctimas cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, se evidencie la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento, pero cuya situación no sea de tal gravedad que se mantenga la necesidad de la atención humanitaria de emergencia. Esta medida *“tiene como finalidad servir de puente para consolidar soluciones duraderas”*¹²².

64.- En síntesis, existe una serie de obligaciones en cabeza del Estado dirigidas a responder de forma inmediata a la situación de desplazamiento forzado y la grave violación de derechos humanos que comporta. Esta respuesta corresponde a la atención humanitaria, y por la dinámica del desplazamiento incluye medidas en materia de alojamiento, las cuales varían de acuerdo con la proximidad del hecho victimizante, la evolución de las necesidades de atención y el seguimiento en los momentos próximos a ese hecho. Con todo, esta respuesta no agota las obligaciones públicas de cara al restablecimiento del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado.

¹¹⁸ En relación con la temporalidad de las medidas es necesario resaltar que la Sentencia C-278 de 2007 indicó que la atención humanitaria de emergencia no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable, pues aunque es importante una referencia temporal, la ayuda debe ser flexible y estar condicionada a que se supere la situación de vulnerabilidad. Asimismo, en sentencias de revisión, esta Corporación ha destacado la necesidad de que la ayuda humanitaria se extienda hasta el momento en que la víctima esté en condiciones materiales para asumir su propia manutención.

¹¹⁹ Artículo 64 de la Ley 1448 de 2011 y artículo 2.2.6.5.2.2.

¹²⁰ Artículo 2.2.6.5.2.4. del Decreto 1084 de 2015.

¹²¹ Artículo 2.2.6.5.3.1. y siguientes del Decreto 1084 de 2015.

¹²² Artículo 2.2.6.5.2.5. del Decreto 1084 de 2011.

65.- Ahora bien, como quiera que la ayuda humanitaria es, por definición, temporal y las personas no pueden depender indefinidamente de estas medidas, la actuación del Estado debe estar encaminada a generar estrategias que contribuyan a que la población desplazada obtenga un restablecimiento de sus derechos y sea autosuficiente en la generación de sus propios medios de subsistencia. En particular, adelantar acciones dirigidas a que cese la situación de desplazamiento forzado, esto es, que se logre: “(...) *la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento*”¹²³.

En ese sentido, el artículo 16 de la Ley 387 de 1997 estableció la obligación de apoyar **el retorno** de la población desplazada a sus lugares de origen, y el artículo 17 *ibídem* la promoción de actuaciones de mediano y largo plazo con el propósito de **generar condiciones de sostenibilidad económica y social** en el marco del retorno voluntario o del reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, a través de medidas como los programas de atención social en vivienda.

En consecuencia, la Sala hará referencia al desarrollo de la política pública dirigida a restablecer el derecho a la vivienda de la población desplazada gravemente afectado, la cual se enmarca en unas medidas más amplias para la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda de la población vulnerable, y que ha sido impulsada y controlada por la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en Materia de Desplazamiento Forzado.

La política pública de vivienda para la población más vulnerable y la focalización en las víctimas de desplazamiento forzado

66.- En el ordenamiento jurídico colombiano, desde la expedición de la Ley 3ª de 1991¹²⁴ se desarrolló la política pública de satisfacción de vivienda a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplen funciones relacionadas con la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza. Este sistema ha sido objeto de múltiples modificaciones y reglamentaciones, las cuales hoy se encuentran integradas en el Decreto 1077 de 2015, reglamentario del sector vivienda.

En lo que respecta al componente de acceso a la vivienda de la población más vulnerable, inicialmente, la Ley 3ª de 1991 previó el subsidio de vivienda como un método de financiación dirigido a la población que carezca de recursos suficientes para “*obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma*”¹²⁵. Posteriormente, como respuesta al fenómeno de desplazamiento forzado, las disposiciones legislativas de atención y reparación integral de las víctimas desarrollaron diversas medidas para el restablecimiento y garantía del derecho a la vivienda focalizadas principalmente en la entrega de subsidios, ya sea en el marco del retorno o del reasentamiento.

¹²³ Artículo 18 de la Ley 387 de 1997.

¹²⁴ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.”

¹²⁵ Artículo 4.

67. La política de vivienda para la **población desplazada se ha desarrollado bajo tres esquemas distintos**, los cuales han sido **descritos, evaluados e impulsados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional**. En particular, a través de la función de revisión mediante la decisión de acciones de tutela¹²⁶, el examen de constitucionalidad de normas dirigidas a la atención de las víctimas¹²⁷ y la actuación de la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado.

La **Sentencia T-025 de 2004**¹²⁸ **resaltó que uno de los derechos que con mayor frecuencia vulnera el desplazamiento forzado es el derecho a la vivienda** “(...) *puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie.*” Asimismo, al evaluar la política de atención a las víctimas de desplazamiento forzado advirtió la insuficiencia en la acción estatal en lo que respecta, entre otros, al derecho a la vivienda por cuanto: (i) los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados; (ii) las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios para el acceso a créditos y subsidios; (iii) no se ha desarrollado el componente de retorno; (iv) los requisitos de acceso a programas de subsidio desconocen la realidad económica de las víctimas, pues en muchos casos se les exige ser propietarios, acreditar tiempos de ahorro, aportar referencias comerciales y otras condiciones que ignoran su situación de vulnerabilidad; (v) se presentan retrasos en la atención y en el desarrollo de los programas; (vi) la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo; y (vii) la asignación del presupuesto para la atención de la población desplazada es insuficiente. Todas estas falencias generaban que, para el año 2004, sólo el 3.7% de la población con demandas potenciales accediera a la ayuda en vivienda ordenada en la ley. En consecuencia, se emitieron órdenes estructurales dirigidas a superar la violación sistemática de los derechos de la población desplazada.

68.-. En el marco del proceso de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado se han proferido diferentes medidas relacionadas con la política de vivienda. Los **Autos 160 de 2015**¹²⁹ y **373 de 2016**¹³⁰ explicaron los esquemas de la política en mención y su evolución, los cuales se describirán a continuación:

El **primer esquema** surgió con la expedición de la Ley 387 de 1997 y la reglamentación del Decreto 951 de 2001, y se enfocó en subsidiar la demanda a través de aportes en dinero a la población desplazada para la adquisición de

¹²⁶ Por ejemplo, mediante las Sentencias T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-754 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-966 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-1044 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹²⁷ Por ejemplo ver sentencias C-715 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-462 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; C-280 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

¹²⁸ M.P. Manuel José Cépeda Espinosa.

¹²⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

vivienda. Este esquema exigía la concurrencia del beneficiario del subsidio para el cierre financiero. Bajo esta modalidad se adelantaron convocatorias en los años 2004 y 2007.

En **Auto 008 de 2009**¹³¹, la Sala de Seguimiento ordenó la reformulación de la política pública de vivienda para la población desplazada por cuanto su implementación no demostró avances significativos y porque el diseño amenazaba con perpetuar el ECI. En particular, se advirtió que los subsidios estaban lejos de cubrir la demanda real, pues menos del 50 % de los subsidios asignados se ejecutaban, y en los casos ejecutados sólo el 13% de los beneficiarios terminaba accediendo a una vivienda digna. Asimismo, se resaltó que el problema principal del diseño consistía en la exigencia de la concurrencia económica de las víctimas por cuanto: *“los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado.”*

En atención a la orden descrita, se desarrolló un **segundo esquema** en los Decretos 3450 y 4911 de 2009, a través de los que se pretendió estructurar un sistema mixto, de promoción de la oferta y la demanda, y la incorporación de la población desplazada a los macroproyectos de interés social nacional. En el marco de este esquema, se realizaron tres convocatorias en el año 2011.

En **Auto 219 de 2011**¹³² se indicó que, si bien se verificaron algunos cambios en los planteamientos de la política de vivienda, no se produjo la reformulación ordenada por cuanto se insistió en los mismos instrumentos empleados en el pasado, no se tuvieron en cuenta las características y dinámicas propias del mercado inmobiliario, y la producción de vivienda se concentró en agentes privados especializados que no tenían en cuenta la brecha existente entre las viviendas que se producen, la capacidad de pago y las necesidades de las familias desplazadas.

En esa oportunidad, se advirtió que, a pesar de los reparos advertidos en el proceso de seguimiento, el Gobierno Nacional insistió en que el modelo de subsidios es el vehículo más adecuado para entregarle recursos del Estado a la población más vulnerable, y se limitó a hacer algunos ajustes orientados a flexibilizar los requisitos tradicionales y generar nuevos instrumentos sin modificar la orientación del primer esquema, cuya insuficiencia se había comprobado. En consecuencia, la Sala indicó que:

“(…) sigue siendo casi imposible para la población desplazada por la violencia acceder a una vivienda digna. Entre otras falencias se destacan (i) la bajísima oferta de vivienda para la población desplazada, (ii) la complejidad del proceso de postulación y la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos, o para interponer oportunamente recursos en caso de no ser favorecidos con el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), así como (iii) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cubre la política de vivienda para población desplazada.(subrayas propias)

¹³¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En concordancia con lo expuesto se concluyó que la política de vivienda desarrollada hasta el momento: (i) mantenía la deficiencia de oferta de vivienda de interés social; (ii) no respondía a la baja calidad del espacio habitacional ofrecido; y (iii) se erigía sobre un presupuesto reducido, situación que favorecía el crecimiento de asentamientos precarios. Asimismo, se determinó que la priorización en los macroproyectos de interés social nacional no era efectiva, pues en muchas zonas en las que se desarrollaban no se tenía en cuenta a la población desplazada.

En atención a las falencias identificadas, se emitieron nuevas órdenes dirigidas a lograr espacios de concertación sobre la reformulación de la política de vivienda, y la presentación de informes de las entidades involucradas en la materia para superar las insuficiencias ampliamente referenciadas.

Finalmente, el **tercer esquema** evaluado por la Sala de Seguimiento se implementó a través de la Ley 1537 de 2012, en la que se fortaleció el sistema mixto, se aumentó el monto de los subsidios de 7.5 SMMLV a 25 SMMLV, y se creó el “*Programa de Vivienda Gratuita*”¹³³, dirigido a facilitar el cierre financiero y superar algunos de los obstáculos operativos y de gestión entre las entidades.

69.- La última vez que la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado evaluó los avances en materia de vivienda fue mediante el **Auto 373 de 2016**¹³⁴. En esta oportunidad, estudió la reformulación de la política ordenada en el 2009 y las actuaciones concretas en vivienda rural y urbana. En relación con estos asuntos, concluyó que las autoridades demostraron un nivel de cumplimiento medio y bajo.

En lo que respecta a la **vivienda urbana** advirtió que la reformulación integral de la política de vivienda se satisfizo en un nivel medio. En concreto, reconoció que el “*Programa de Vivienda Gratuita*” superó varios de los obstáculos identificados a lo largo del proceso de seguimiento y, con ello, se alcanzaron “*resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada*”. En ese sentido, resaltó que los 48.529 subsidios en especie entregados entre 2012 y 2015 se acercaron a igualar toda la actuación adelantada en los nueve años en los que se implementaron los dos esquemas anteriores

Con base en la evolución descrita, la Sala concluyó que se **cumplió con la obligación de rediseñar la política** y que la entrega de subsidios en especie superó los problemas relacionados con la falta de recursos para el cierre financiero, se estimuló la oferta de vivienda y se asignó mayor presupuesto. Asimismo, reconoció que la estrategia no se limitó a concretar soluciones de vivienda sino que también se propuso brindar un entorno con dotaciones de servicios públicos, salud, educación, recreación, transporte, acompañamiento psicosocial, entre otros bienes y servicios, que correspondía a una apuesta integral del Gobierno Nacional para materializar el goce efectivo del derecho a una vivienda digna de la población desplazada.

¹³³ Ley 1537 de 2012.

¹³⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

No obstante, advirtió que aproximadamente 80.000 hogares no habían accedido a una solución efectiva de vivienda a pesar de haber recibido un subsidio - dentro de los esquemas anteriores- que no pudieron aplicar, o se encontraban en estado calificado sin acceso a las soluciones habitacionales. Estas dificultades se presentaron por las siguientes razones: (i) la estrategia de comunicación por medio de las cajas de compensación familiar resultaba insuficiente; (ii) la falta de participación de algunos municipios en las convocatorias del programa por carecer de lotes y terrenos disponibles para ejecutarlo, a pesar de contar con un censo de población beneficiaria de los esquemas pasados; (iii) la situación de los beneficiarios a quienes se les aplicaron los subsidios en proyectos que se declararon en incumplimiento y no pueden acceder a los nuevos programas; (iv) la recomposición de los grupos familiares que fueron beneficiarios de los subsidios en el esquema anterior; (v) la situación del resto de la población desplazada que, a pesar de no haber participado en las convocatorias, necesita una solución de vivienda¹³⁵; (vi) los programas alternativos desconocían la realidad económica de la población desplazada, por cuanto requerían que los hogares postulantes contaran con un mínimo de ingresos equivalente a 2 SMMLV y haber obtenido un crédito de vivienda; y (vii) problemas en la ejecución de los proyectos, que requerían esfuerzos de coordinación

70.- En materia de **vivienda rural**, la Sala refirió los dos esquemas de política pública desarrollados hasta el momento. El primero, entre el 2001 y el 2011¹³⁶ y el segundo desde el 2012¹³⁷ y que estaba próximo a ser reforzado mediante el Decreto 1934 de 2015. En relación con la vivienda rural, se advirtió que las medidas implementadas presentaban problemas en: (i) la siniestralidad y el incumplimiento de los proyectos; (ii) la ejecución de los recursos y la consecuente entrega inoportuna de las viviendas, particularmente, debido a las dificultades para adquirir las pólizas; (iii) la falta de información sobre la necesidad y demanda de vivienda rural; y (iv) la brecha entre el desarrollo de vivienda urbana y vivienda rural.

71.- Con base en la actuaciones referidas y a pesar de los reconocidos avances, la Sala de Seguimiento advirtió que persistía una baja cobertura en la satisfacción de vivienda, en la proporción de hogares con seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, el acceso a algunos servicios públicos y pocos avances en el desarrollo y ejecución de la política de vivienda rural. Por ende, concluyó que se mantenía la necesidad de la intervención del juez constitucional y profirió diferentes órdenes para el avance en la superación del ECI en la materia y la protección efectiva del derecho a la vivienda de la población desplazada.

72.- El Gobierno Nacional, en el informe anual de 2018 presentado ante la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado planteó: (i) una propuesta de ajuste a la batería de indicadores formulada en cumplimiento de la orden primera del Auto 373 de 2016; (ii) la medición de la batería propuesta; (iii) el análisis de los resultados en relación con los umbrales establecidos; y (iv)

¹³⁵ Esta población asciende, de acuerdo con información presentada por el Ministerio de Vivienda, a 400.000 familias aproximadamente.

¹³⁶ Decretos 951 del 2001, 2675 del 2005 y 1160 del 2010.

¹³⁷ Decreto 900 de 2012.

solicitudes relacionadas con levantamientos parciales del ECI. Actualmente, la Sala adelanta el proceso de verificación de la idoneidad de los indicadores como medio de prueba para examinar el avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada¹³⁸.

73.- La descripción sobre el proceso de seguimiento al ECI en relación con el derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado permite extraer las siguientes conclusiones: (i) se trata de una materia en la que se adelantan esfuerzos institucionales, guiados y monitoreados por la intervención del juez constitucional y conciliados en el marco de la naturaleza dialógica del proceso de seguimiento; (ii) la definición de la política de vivienda para la población desplazada no es discrecional de cada Gobierno, por cuanto involucra la protección y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y la superación de una comprobada situación de violación masiva, prolongada y sistemática de derechos fundamentales; (iii) en el marco del diálogo entre el juez constitucional y las autoridades con competencias en materia de vivienda se han alcanzado importantes avances, y se han superado problemas en el diseño, la ejecución y la cobertura de la política pública de vivienda; (iv) con todo, los graves problemas de protección y acceso a la vivienda digna se mantienen en relación con un importante grupo de población desplazada; de ahí que el diseño, la ejecución y la evaluación de las medidas de protección sigan siendo aspectos monitoreados por la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado.

74.- Ahora bien, tal y como se explicó, la última vez que se analizó la política de vivienda para población desplazada fue en el **Auto 373 de 2016**¹³⁹. De manera que han transcurrido cuatro años desde la última evaluación de la materia, tiempo en el que, además, se produjo un cambio de Gobierno. Por lo tanto, la Sala hará referencia a los otros programas en materia de vivienda referidos por las autoridades públicas en el trámite de esta acción constitucional y que dichas entidades identificaron como la oferta institucional vigente para las víctimas de desplazamiento forzado y la población en situación de vulnerabilidad que ocupa el predio ubicado en El Copey.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y la UARIV, con competencias en materia de satisfacción de vivienda y a quienes se les preguntó en esta sede por los mecanismos de acceso y garantía del derecho a la vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y en condiciones de vulnerabilidad, hicieron referencia a algunos programas que se referirán a continuación, los cuales son concordantes con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”* y con la oferta institucional publicitada por la cartera de vivienda en su sitio web oficial¹⁴⁰. En concreto, refirieron los siguientes programas de vivienda:

75.- El **Programa de Promoción y Acceso a la Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya**, que busca facilitar la compra de vivienda nueva de la clase media

¹³⁸ Ver Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴⁰ Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/>. Consultado por última vez en octubre de 2020.

en zona urbana¹⁴¹. El programa se dirige a hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos y para la adquisición de viviendas de hasta 135 SMLMV o 150 SMLMV. El subsidio oscila entre 20 y 30 SMLMV, y cuatro a cinco puntos porcentuales de la tasa de interés¹⁴².

76.- El **Semillero de Propietarios Ahorradores**, que presenta dos modalidades. La primera, subsidia el arriendo y busca atender a los hogares que habitan en viviendas no dignas o cuya tenencia se ejerce mediante contratos de arrendamiento informales. De acuerdo con el artículo 2.1.1.6.1.2. del Decreto 1077 de 2015, el subsidio corresponde a un aporte estatal en dinero de hasta 0.6 SMLMV para cada canon de arrendamiento hasta por 24 meses, el cual se otorga por una sola vez al beneficiario de forma periódica o anticipada, sin cargo de restitución, destinado a cubrir un porcentaje del canon mensual de arrendamiento, en aras de acceder como arrendatario a una solución de vivienda¹⁴³.

La segunda modalidad, prevé un aporte del beneficiario que constituye un ahorro a través del depósito en una cuenta especial, hasta llegar a la suma de 4,5 SMMLV. El valor del subsidio familiar de vivienda será de hasta 6 SMLMV para el ejercicio de la opción de compra, en el marco de *leasing* habitacional, o la compra de otra vivienda con la utilización del ahorro promovido en el programa¹⁴⁴.

77.- El programa **Casa Digna Vida Digna** busca superar el déficit cualitativo de las viviendas y, por lo tanto, se concentra en el mejoramiento en las condiciones de espacio, servicios públicos, estructura, entre otros. Por esta razón, es un presupuesto para la postulación a dicho programa ser propietario de una vivienda o poseedor regular de un inmueble por el término de cinco años¹⁴⁵. El subsidio corresponde a un aporte en dinero de hasta 18 SMLMV¹⁴⁶.

78.- Finalmente, se encuentra el **Subsidio Familiar de Vivienda 100% en especie**, que se deriva del programa de vivienda gratuita creado en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012¹⁴⁷. En este programa se entregan las viviendas 100%

¹⁴¹ Para el año 2020 se otorgarán en total 30.540 subsidios a través del programa Mi Casa Ya y la meta para el cuatrienio es la entrega de 255.000 subsidios de acuerdo con las metas anunciadas en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establece como una de las estrategias para profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos dar continuidad y fortalecer el programa Mi Casa Ya.

¹⁴² Ver artículos 2.1.1.4.1.2.1. y siguientes del Decreto 1077 de 2015.

¹⁴³ En relación con este programa, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establece como una de las estrategias para mitigar el déficit habitacional que el Ministerio de Vivienda impulse el arrendamiento como parte de la estrategia para mitigar el déficit habitacional. Para ello, deberá: • Implementar el programa Semillero de Propietarios, a través de la asignación de subsidios para arrendamiento de vivienda nueva o usada, como vehículo de transición hacia la propiedad.

¹⁴⁴ De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Vivienda, en el cuatrienio 2018-2022 se estima la entrega de 200.000 subsidios.

¹⁴⁵ Artículo 2.1.1.7.5. del Decreto 1077 de 2015 adicionado por el Decreto 867 de 2009.

¹⁴⁶ Este programa se inscribe dentro del objetivo de “*Mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios*” planteado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se realizarán un total de 600 mil mejoramientos de vivienda a través de las tres entidades participantes, esto es, el Ministerio en mención, el DPS y el Ministerio de Agricultura.

¹⁴⁷ “*Artículo 12. Subsidio En Especie Para Población Vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que*

subsidiadas resultantes de los proyectos destinados a otorgar subsidios familiares, a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional a través del DPS¹⁴⁸.

El artículo 6° *ibídem* precisa que esta política de vivienda en especie para la población más vulnerable es secuencial y continua, es decir que se desarrolla a través de programas sucesivos en el tiempo. Cada programa consistirá en el suministro de una cantidad de subsidios en especie y se formula de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las apropiaciones del sector de vivienda. El artículo 12 *ejusdem* estableció los criterios de priorización y precisó que la asignación de viviendas beneficiará de forma preferente a la población que cumpla con las siguientes características:

“(…) a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro

cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.”

¹⁴⁸ En relación con las competencias para facilitar el acceso a la vivienda de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad, la Ley 1537 de 2012 señaló las responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial. En particular, estableció que las entidades públicas del orden nacional y territorial tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: (i) promover mecanismos para estimular proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, y la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivas, agilizando los trámites y procedimientos; (ii) otorgar estímulos para la ejecución de los proyectos en mención; (iii) aportar bienes y recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos; e (iv) identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

En cuanto a la construcción de los proyectos dirigidos a materializar este tipo de subsidios la norma establece el aporte de las entidades territoriales y de particulares de bienes para la construcción de los proyectos. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establece mediante resolución los criterios de distribución de los recursos asignados a FONVIVIENDA en el Presupuesto General de la Nación. Estos recursos se trasladan a patrimonios autónomos que constituyan las entidades, quienes administran los recursos y adelantan los procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda o el proveedor de las viviendas de interés prioritario.

Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional se asignarán a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización.

El Decreto 1921 de 2012 reglamentó la ley y determinó las competencias de identificación, selección, postulación, priorización y asignación del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie.

FONVIVIENDA- tiene las siguientes competencias: (i) remitir al DPS la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita -lugar, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional-; (ii) emitir el acto administrativo de apertura a la convocatoria de los hogares con base en la lista de potenciales beneficiarios remitida por el DPS; (iii) revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes; (iv) remitir al DPS el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios; (v) emitir el acto administrativo de asignación del subsidio.

Por su parte, el DPS tiene las siguientes competencias: (i) elaborar un listado de “potenciales beneficiarios” teniendo cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto ; y (ii) seleccionar los hogares que son los beneficiarios definitivos del subsidio con base en el listado remitido por FONVIVIENDA en el que se indican los hogares y de acuerdo con los criterios de priorización previstos en el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012.

Finalmente, el operador designado, que suele ser una caja de compensación familiar, recibirá la información y los documentos de los postulantes, de acuerdo con los requisitos previstos en el artículo 11 del decreto en mención.

del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Asimismo, en el marco de la población descrita se prioriza a: *“las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”*

79.- Tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 69 a 71 de esta sentencia, la política de vivienda gratuita fue evaluada por la Sala de Seguimiento en el año 2016 y se reconocieron los avances que planteó con respecto a los diseños anteriores. La Sala advirtió que, en la medida en que se trata de una estrategia de asignación de vivienda que no exige el cierre financiero de las víctimas, quienes no cuentan con los recursos para el efecto, contribuyó de manera más efectiva al acceso a la vivienda de la población desplazada y que los resultados alcanzados en tres años de ejecución igualaban la actuación de nueve años de política de vivienda.

El programa de vivienda gratuita está registrado en la oferta institucional que refiere la cartera de vivienda actualmente y las normas que lo regulan no han sido derogadas, aunque su continuidad no se previó de forma expresa en las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Adicionalmente, en la respuesta remitida por FONVIVIENDA y COMFACESAR, se adujo que están pendientes algunas actuaciones del Programa de Vivienda Gratuita Fase II, como los sorteos de la Urbanización Villa Ángela en el municipio El Copey, pero no identificó este programa como parte de la oferta institucional actual en materia de vivienda. Finalmente, en informe emitido por la Contraloría General de la República para el año 2019 se indicó:

(...) no existe continuidad en el programa de viviendas totalmente subsidiadas o “gratuitas” que otorgó cerca de 130.000 alojamientos. Frente a ello, el Gobierno no formuló soluciones alternativas para la población en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad (sin capacidad de ahorro y acceso al crédito, desplazados, afectados de desastres y habitantes en zonas de alto riesgo), que considere una mayor participación de los beneficiarios, acceso a infraestructura institucional y comunitaria, además del desarrollo progresivo y flexible de la vivienda para que sea asequible y adecuada a sus necesidades personales y culturales.”¹⁴⁹

Con base en los elementos en mención, existen dudas sobre la continuidad de la política actual de vivienda en relación con las víctimas de desplazamiento forzado. En particular, no es claro si el enfoque de la política pública actual de atención responde a la evolución de los esquemas descritos en los fundamentos jurídicos 68 a 71 y mantiene o avanza en los estándares que se alcanzaron en ese proceso. Como se vio, las medidas de atención en vivienda a la población desplazada no están sujetas a la discrecionalidad de cada Gobierno, en tanto involucran el restablecimiento de los derechos de población desplazada y la

¹⁴⁹ Informe emitido por la Contraloría General de la República “Seguimiento al sector Vivienda, Ciudad y Territorio PND 2018- 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

superación de una comprobada situación de violación masiva, prolongada y sistemática de derechos fundamentales. Además, se trata de una política que ha avanzado en el marco de un diálogo entre las víctimas, el juez constitucional y las autoridades con competencias en materia de vivienda. Por lo tanto, en el acápite de la unificación jurisprudencial se adoptarán algunas medidas para que, en concordancia con la actuación y el acompañamiento de la Sala de Seguimiento se determine el estado actual de la política de satisfacción de vivienda de la población desplazada.

La atención humanitaria frente a la migración masiva de nacionales venezolanos y la respuesta con respecto a las necesidades habitacionales

80.- A lo largo de la historia, Colombia se ha caracterizado por ser un país de emigrantes. Varios de sus ciudadanos se han dirigido hacia otros países en busca de mejores oportunidades¹⁵⁰. En particular, las causas principales de la emigración han sido el conflicto armado interno, con más de ocho millones de víctimas, y el consecuente desplazamiento forzado, (que le ha valido al país el segundo lugar entre las naciones con mayores índices de desplazamiento forzado en el mundo¹⁵¹). Como respuesta a estos fenómenos, la política pública no se ha centrado en la situación de emigración sino en la atención del fenómeno de desplazamiento forzado interno en mención.

No obstante, a partir del año 2015 la situación contrasta con la tendencia histórica de emigración. Desde entonces se registra un fenómeno migratorio masivo de ciudadanos venezolanos hacia Colombia, debido a la difícil situación económica¹⁵², social y política que afronta Venezuela, que con el paso del

¹⁵⁰ Por ejemplo, en lo que respecta a los flujos migratorios con Venezuela, el documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018 precisó que “Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2007), el análisis de los datos censales históricos muestra que los saldos migratorios netos fueron negativos para todo el periodo comprendido entre 1973 y 2005. Esto señala que, para todo el periodo, Colombia fue un expulsor neto de migrantes. En particular, los flujos migratorios en dicho periodo entre Colombia y el vecino país eran negativos. Es decir, el número de salidas de personas hacia Venezuela era mayor que el ingreso a Colombia. La causa principal de esto fue, como señala Robayo León (2013), el alto nivel de vida generado por la bonanza petrolera de las décadas de los años 70 y 80 que impulsó a muchos colombianos a buscar establecerse en el vecino país.” Por su parte, el Perfil Migratorio de Colombia 2012, publicado por la Organización Internacional para las Migraciones en septiembre de 2013, aseguró que Colombia ha sido un país de emigración (Organización Internacional para las Migraciones -OIM. Misión Colombia. Perfil Migratorio de Colombia 2012. Bogotá, 2013. En: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2012.pdf> -20.10.2020). En concreto indica que “desde la primera oleada migratoria en los años sesenta, los colombianos han emigrado a diferentes destinos por diversas razones, en gran medida por buscar mejores condiciones de vida y mayores oportunidades laborales. Los países de destino de los connacionales han sido, en primer lugar, la República Bolivariana de Venezuela y Estados Unidos, pero esto se ha venido modificando a lo largo de los años, como lo muestran algunos datos y estudios. De acuerdo con el Panorama migratorio de América del Sur (OIM, 2012), Colombia es el país con mayor cantidad de emigrantes en Suramérica. El DANE, a partir del censo de 2005, calculó que el número de colombianos en el exterior es de 3.378.345. El Ministerio de Relaciones Exteriores (2012) estima que hay 4.700.000(...)”. En el mismo sentido ver: Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR. Tendencias globales. Desplazamiento Forzado en 2019. En: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf> (20.10.2020).

¹⁵¹ De acuerdo con el referido informe *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2019* publicado por ACNUR “A finales de 2019, Colombia siguió registrando el mayor número de personas desplazadas internamente, con cerca de ocho millones según las estadísticas del Gobierno. El gran número de desplazados internos registrados, sin embargo, proviene de la cifra total acumulada del Registro de Víctimas, que comenzó en 1985”.

¹⁵² MALDONADO VALERA, Carlos et al. Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. “(...) la migración motivada por una situación de crisis económica ha sido también conceptualizada en términos de necesidades de refugio económico, en lugar de una migración de carácter laboral donde las personas migrantes y sus familias podrían necesitar de una acogida humanitaria (OCDE y OEA, 2015)”.

tiempo, se ha transformado en una situación de crisis humanitaria que se mantiene en la actualidad¹⁵³.

De acuerdo con los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Colombia es el principal país de acogida para los migrantes venezolanos¹⁵⁴. En efecto, a partir del 19 de agosto de 2015, momento en el que Venezuela cerró su frontera con el Estado colombiano, Migración Colombia registró el aumento de las cifras de migración y de acuerdo con el último comunicado oficial de esa entidad se estima que un total de **1'764.883 ciudadanos venezolanos** estaban radicados en territorio colombiano para mayo de 2020. En relación con esta cifra, es necesario precisar que más de un millón de nacionales venezolanos no han regularizado su estancia en Colombia. En concreto, más de 293.000 personas están en situación de irregularidad migratoria al haber superado el tiempo de permanencia permitido y cerca de 708.000 ingresaron al país por canales no autorizados para ello, sin sellar su pasaporte¹⁵⁵.

El escenario descrito permite concluir, como esta Corporación lo ha hecho en otras oportunidades, que varios departamentos y municipios del país enfrentan una crisis humanitaria a causa de la migración masiva de ciudadanos venezolanos al territorio nacional¹⁵⁶. Los patrones actuales de migración han desbordado la capacidad institucional de los principales municipios de acogida y han exigido una actuación tanto de las entidades territoriales receptoras como de las del orden nacional¹⁵⁷.

81. Las autoridades estatales han realizado diferentes acciones con el fin de atender y superar la crisis humanitaria. Particularmente, se han adelantado esfuerzos institucionales en relación con: (i) los mecanismos de regularización de la permanencia en el país; (ii) la prestación de los servicios de salud; (iii) la atención a la primera infancia; (iv) la educación de los niños, niñas y adolescentes -en adelante NNA-; y (v) el derecho al trabajo¹⁵⁸. Sin pretensión de exhaustividad, es necesario destacar algunas medidas específicas. Por ejemplo, el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017¹⁵⁹ estableció que:

¹⁵³ Agencia de la ONU para los Refugiados -ACNUR. Tendencias globales. Desplazamiento Forzado en 2019. En: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf> (20.10.2020).

¹⁵⁴ El informe *Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2019* publicado por ACNUR refiere la existencia de 1.8 millones de venezolanos desplazados en el extranjero cuyo país de acogida es Colombia.

¹⁵⁵ Migración Colombia. Comunicado oficial del 6 de agosto de 2020. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/para-finales-del-mes-de-mayo-el-3-del-total-de-venezolanos-que-se-encontraban-en-colombia-al-comienzo-de-la-pandemia-habia-regresado-a-su-pais-y-un-2-mas-estaria-a-la-espera-de-poder-hacerlo>. (20.10.2020).

¹⁵⁶ Ver Sentencia SU-677 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵⁷ El informe del Banco Mundial titulado *“Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo”* precisa que *“La demanda de servicios sociales en los municipios fronterizos excede las capacidades de atención existente. Muchas de estas necesidades no son exclusivas de los migrantes y por tanto compiten con las necesidades actuales de la población receptora. La elevada tasa de pobreza en las áreas fronterizas donde se concentra la población migrante y retornada aumenta la demanda de servicios sociales, mientras que los recursos del nivel municipal son limitados.”* (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *“Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo”*. Washington, 2018. En: <https://r4v.info/es/documents/download/66643> -20.10.2020)

¹⁵⁸ La Sala hará referencia a las medidas adelantadas en relación con los migrantes nacionales venezolanos y no incluirá las actuaciones con respecto a los nacionales colombianos que retornaron al país en el marco de la ola migratoria derivada de la crisis política en Venezuela. Esta precisión es importante, pues las medidas en relación con los nacionales colombianos que regresan al país tienen un carácter y una naturaleza distinta.

¹⁵⁹ *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”*.

“El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”

De manera que el Estado colombiano reconoce la migración masiva de nacionales venezolanos al país y la necesidad de adoptar una política de atención humanitaria que, como se verá a continuación, se ha desarrollado de manera paulatina y sectorial, para responder a las principales carencias y asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

82.- En primer lugar, se han diseñado **medidas que buscan que la migración y la permanencia en Colombia sean regulares, ordenadas y seguras**, a través de una política pública que ha considerado las consecuencias que tiene el ingreso y la permanencia irregular para los migrantes, quienes se ven expuestos a una mayor situación de vulneración de derechos¹⁶⁰, para las comunidades receptoras y para el orden público nacional.

En relación con el marco legal migratorio en Colombia, es necesario resaltar que, además de la reglamentación general de las visas, entendidas como una de las modalidades de autorización de estancia que concede el Ministerio de Relaciones Exteriores -en adelante MINEX- a los extranjeros para su ingreso y permanencia en el territorio nacional¹⁶¹, se han desarrollado instrumentos específicos para atender la situación migratoria de los nacionales venezolanos. La **Resolución 5797 de 2017**¹⁶² creó el **Permiso Especial de Permanencia** -en adelante PEP-, como una autorización otorgada únicamente a los nacionales venezolanos¹⁶³ para que, en un periodo de 90 días, prorrogable hasta por dos años, permanezcan de manera regular en el país y ejerzan cualquier actividad u ocupación legal, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o contrato laboral¹⁶⁴.

En relación con la creación del PEP es necesario destacar que, desde su concepción, se focalizó en los migrantes venezolanos que ingresaron de forma regular al país, es decir, a través de los puestos de control migratorio y con pasaporte¹⁶⁵. Su naturaleza se modificó con las reglamentaciones subsiguientes,

¹⁶⁰ Sentencia T-452 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas, T-143 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo, y T-295 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶¹ Medidas compiladas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores Decreto 1743 de 2015 y sus modificaciones

¹⁶² Expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁶³ De acuerdo con el artículo 1º de la Resolución 5797 de 2017 de MINEX, el PEP se otorgará a los nacionales venezolanos que cumplan los siguientes requisitos: “1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución. // 2. Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte. // 3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. // 4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente.”

¹⁶⁴ Este permiso ha tenido varias prórrogas desde la Resolución 5797 de 2017. Se han efectuado a través de las resoluciones (i) 740 de 2018 del MINEX, que amplió el plazo para los nacionales venezolanos que se encontraran en el territorio colombiano al 2 de febrero de 2018, (ii) 3317 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia –en adelante UAEMC- y (iii) 10677 de 2018 de MINEX que amplió el plazo para los nacionales venezolanos que se encontraran en el territorio colombiano al 17 de diciembre de 2018, y (iv) 240 de 2020 de MINEX que amplió el plazo para los nacionales venezolanos que se encontraran en el territorio colombiano a fecha 29 de noviembre de 2019.

¹⁶⁵ La Resolución 1567 de 2019 de la UAEMC implementó un procedimiento dirigido a renovar el PEP otorgado entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017, por el término de dos años a partir de su fecha de vencimiento. La Resolución 3870 de 2019 de la misma unidad administrativa implementó el procedimiento de renovación del PEP otorgado entre el 7 de febrero y el 7 de junio de 2018. La Resolución 6667 de 2019 creó el

en las que se estableció que, además de la autorización referida, constituye el documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de NNA en los niveles nacional, departamental y municipal¹⁶⁶.

Adicionalmente, en atención al ingreso y permanencia irregular en el país de miles de nacionales venezolanos, el **Decreto 542 de 2018** creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -en adelante RAMV- como una herramienta de recolección de información. Este registro se previó como un insumo para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria y se precisó que la inclusión en él no implicaba una autorización de permanencia ni suplía los mecanismos de regularización migratoria.

Con base en la información recaudada en el RAMV, que reportó altos índices de irregularidad en el ingreso y la permanencia de ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, el **Decreto 1288 de 2018** adoptó una serie de medidas para garantizar su acceso a la oferta institucional. Por ejemplo, se ordenó modificar los requisitos y plazos del PEP con el propósito de otorgarlo a quienes se encontraban inscritos en el RAMV¹⁶⁷. En consecuencia, mediante la **Resolución 2033 de 2018**, el Ministerio de Relaciones Exteriores determinó que el acceso al PEP para los inscritos al RAMV se sujetaba a tres condiciones: (i) estar en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la resolución; (ii) no tener antecedentes judiciales a nivel nacional o requerimientos judiciales internacionales; y (iii) no tener una medida de expulsión o deportación vigente. Recientemente, mediante comunicado de prensa expedido el 9 de octubre de 2020, Migración Colombia anunció la expedición de un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que ingresaron de manera regular al territorio nacional antes del **31 de agosto de 2020**¹⁶⁸.

Adicionalmente, se reglamentó el PEP para los nacionales venezolanos que eran miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela¹⁶⁹; para las personas a las que se les rechazó la solicitud o no se les reconoció la condición de refugiado en Colombia; y para nacionales venezolanos que se encuentren en condición migratoria irregular en territorio colombiano, que cuenten con una oferta de contratación laboral o de prestación de servicios¹⁷⁰.

procedimiento de renovación del PEP. En ese mismo sentido, ver la Resolución 2018 de 2020 sobre renovación del PEP.

¹⁶⁶ Ver Resolución 2502 de 2020 de MINEX.

¹⁶⁷ Asimismo, en virtud del Decreto número 1288 de 2018 y la Resolución número 6370 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue elevado a la categoría de documento de identificación para los nacionales venezolanos en todo el territorio colombiano.

¹⁶⁸ De acuerdo con el comunicado oficial del 9 de octubre de 2020 publicado en la página web de Migración Colombia disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/migracion-colombia-lanza-nuevo-permiso-especial-de-permanencia-para-venezolanos#:~:text=MIGRACION%20COLOMBIA%20LANZA%20NUEVO%20PERMISO%20ESPECIAL%20DE%20PERMANENCIA%20PARA%20VENEZOLANOS,-tama%C3%B1o%20de%20la&text=Entre%20el%2015%20de%20octubre,2020%2C%20podr%C3%A1n%20expedir%20su%20PEP>

¹⁶⁹ Ver Resoluciones 1465 de 2019 de UAEMC.

¹⁷⁰ Decreto 117 de 2020 “Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).”

83.- Como se aprecia de la reglamentación descrita el Estado colombiano, en el marco de la discrecionalidad que ostenta para configurar y modificar la política migratoria, ha adelantado esfuerzos importantes para que la migración y la permanencia de los nacionales venezolanos se desarrolle bajo criterios de orden, legalidad y seguridad. Para este efecto, ha adoptado medidas especiales en la política migratoria en las que ha hecho énfasis en la necesidad de procurar y conservar una situación migratoria regular, esto es, el ingreso por los puestos de control migratorio, con pasaporte y por el tiempo de permanencia autorizado. El Estado no ha sido indiferente a la situación de migración irregular, ni a las dificultades que enfrentan muchos nacionales venezolanos para acceder a documentos como el pasaporte o para ingresar por los pasos autorizados. Por el contrario, ha adoptado medidas paulatinas que responden a la situación de las personas que no han regularizado su estancia en el país.

84.- En segundo lugar, en **materia de salud** se han adoptado medidas para garantizar una respuesta al fenómeno migratorio actual que sea congruente con la dignidad humana, los compromisos internacionales del Estado, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas y los principios de universalidad y solidaridad de la seguridad social en salud. La garantía del derecho en mención se ha efectuado a través del reconocimiento de sus facetas prestacionales y no prestacionales, así como de la distinción entre la exigibilidad inmediata y el carácter progresivo de las prestaciones asociadas a él¹⁷¹. En ese sentido, la protección ha involucrado una acción concomitante de las entidades del orden nacional y las del territorial, como también el impulso de las medidas de protección a través de la jurisprudencia constitucional. En efecto, sin la pretensión de identificar todas las actuaciones del Estado, la Sala se referirá brevemente a algunas de las acciones relacionadas con la protección del derecho a la salud de los migrantes.

De un lado, la **atención de urgencias a los extranjeros** (sin considerar su condición migratoria) responde al derecho de todas las personas a recibir una atención mínima del Estado en casos de extrema necesidad y urgencia médica, en respeto de su dignidad humana¹⁷², y la política pública en salud se ha orientado a hacer efectiva esa garantía universal¹⁷³. Asimismo, se han desarrollado actuaciones para: (i) garantizar la atención en salud a mujeres gestantes y menores de edad¹⁷⁴; (ii) **lograr la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud** como una actuación progresiva¹⁷⁵, y (iii) **fortalecer**

¹⁷¹ Sentencias T-595 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa,

¹⁷² La jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en este derecho, fundado en la condición de persona, y la política pública en salud se ha orientado a hacer efectiva esa garantía universal. Ver Sentencias SU-677 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-210 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-025 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-197 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera, T-436 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷³ El literal b) del artículo 10º de la Ley 1751 de 2015 establece que toda persona tiene derecho a recibir atención de urgencias sin que sea exigible pago previo alguno. Por su parte, diferentes actos administrativos expedidos por el Ministerio de Salud han adoptado medidas que garantizan la atención de urgencia a los migrantes con independencia de su estatus migratorio, las cuales están relacionadas con: (i) la financiación de esa atención; (ii) la determinación del alcance de la atención en urgencias; y (iii) la coordinación intersectorial para hacer efectiva esta garantía.

¹⁷⁴ Ver sentencias T-705 de 2017 M.P. José Fernando Reyes Cuartas, SU-677 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-436 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷⁵ Respecto a estas medidas ver la Resolución 3015 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social que estableció el PEP como documento válido de identificación ante el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Asimismo, es necesario destacar que los portadores del PEP, se consideran residentes y pueden afiliarse al SGSSS, ya sea como dependientes o independientes. Si sus condiciones socioeconómicas no les permiten

los procesos de la gestión de la salud pública, entre ellos, las acciones de vigilancia en salud pública, vacunación e intervenciones colectivas¹⁷⁶.

Finalmente, es necesario destacar que las medidas de atención en salud de la población migrante se enmarcan en un sistema de seguridad social en salud que, a su vez, continúa en un proceso de modificación estructural dirigido a superar un comprobado ECI en la protección de este derecho. Bajo ese escenario y a pesar de los esfuerzos por brindar la atención en salud a la población migrante, la jurisprudencia constitucional ha advertido la insuficiencia en esa actuación y ha instado a las autoridades para avanzar lo más *expedita y eficazmente posible* hacia la plena realización del derecho a la salud de los migrantes sin importar su estatus migratorio, especialmente respecto de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad¹⁷⁷.

85.- En tercer lugar, se han adelantado **medidas dirigidas a proteger a los NNA** migrantes a través de la gestión del sistema educativo (que se referirán en detalle más adelante), de la intervención del ICBF¹⁷⁸ y de otras instituciones del Estado. En concreto, las actuaciones han abarcado medidas legales y administrativas dirigidas a: (i) evitar el riesgo de apatridia¹⁷⁹, (ii) prevenir los riesgos de vulneración de derechos a través de la atención del ICBF a NNA, mujeres gestantes y las familias inscritas en el RAMV en sus políticas, programas y oferta institucional¹⁸⁰; (iii) garantizar el derecho al mínimo vital mediante la inclusión en los programas de alimentación y transporte escolar¹⁸¹, y (iv) atención en salud de acuerdo con lo señalado previamente.

86.- En cuarto lugar, se han desarrollado estrategias para garantizar el acceso a la **educación** pública y gratuita de los NNA migrantes, con independencia de su estatus migratorio¹⁸². El Ministerio de Educación Nacional instó a las

realizar aportes al SGSSS, pueden solicitar la aplicación de la encuesta SISBEN y si llenan los criterios, afiliarse al régimen subsidiado.

¹⁷⁶ Por ejemplo, ver la Circular 025 de 2017 en la que se adoptan varias estrategias para fortalecer la atención en salud para responder a la situación de migración de población venezolana, 006 de 2018 del Ministerio de Salud relacionada con la prevención, atención, vigilancia y control para evitar la introducción o aparición de casos de Sarampión y Rubeola. Asimismo, ver los Lineamiento proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para la prevención, detección y manejo de casos de covid-19 para población migrante en Colombia.

¹⁷⁷ Ver Sentencia T-210 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷⁸ De acuerdo con las cifras reportadas por el ICBF en su página web, a corte 31 de mayo 2020, se atendieron 83.717 menores de edad nacidos en Venezuela a través de la estrategia Primera Infancia, Nutrición Familias y Comunidades. ICBF. *“Niños, Niñas y Adolescentes Nacidos en Venezuela Atendidos en Servicios del ICBF distribución por Departamento de atención y misional durante el 2020”*. En: https://www.icbf.gov.co/system/files/atencion_icbf_a_venezolanos_mayo2020.pdf (20.10.2020)

¹⁷⁹ Ver la Ley 1997 de 2019 *“por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.”*

¹⁸⁰ Decreto 1288 de 2018. Artículo 11.

¹⁸¹ En ese sentido, en la Circular 16 del 10 de abril de 2018, el Ministerio de Educación Nacional precisó que el acceso a los programas de alimentación y transporte escolares dependen de la condición de los estudiantes independientemente de su procedencia.

¹⁸² En relación con estas actuaciones es necesario destacar que en el informe de la UNESCO *“Derecho a la educación bajo presión: principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Colombia”* se reconoce que la respuesta del Estado se orientó a la inclusión de personas migrantes y refugiadas en las escuelas públicas del país, asegurar personal docente, el uso del currículo nacional y dispositivos de apoyo y bienestar. En el marco de esa política de 460 mil menores de 18 años con necesidades escolares 198 mil están inscritos en el sistema educativo, la mayoría en primaria y secundaria (79 %). A pesar de estos esfuerzos, alrededor de 250 mil menores de edad venezolanos en Colombia están fuera de la escuela. UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. *“Derecho a la educación bajo presión: principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo*

secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas a nivel nacional a **priorizar** el servicio educativo de los menores de edad afectados por la situación de movilidad humana derivada de la crisis migratoria¹⁸³. En concreto, dispuso: (i) la apertura de las matrículas; (ii) la implementación de modelos educativos flexibles en los casos de insuficiencia de cupos escolares; y (iii) las actuaciones de identificación y registro de los menores de edad en el sistema educativo.

Estas medidas de respuesta inmediata se han complementado con actuaciones dirigidas a atender diferentes asuntos relacionados con el derecho a la educación de los NNA migrantes¹⁸⁴. En ese sentido, el informe emitido por la UNESCO señala, con respecto a la actuación del Estado colombiano, que:

“(…) la eliminación de requisitos de documentación, creación de rutas de atención, estrategias para ampliar la infraestructura escolar y asegurar equipamiento, creación de modalidades de aprendizaje flexibles, adaptación de programas de formación docente, iniciativas de alimentación y transporte, campañas y acciones contra la xenofobia y violencia de género, son algunas de las acciones que importa subrayar en la actual respuesta al flujo migratorio mixto desde Venezuela.”¹⁸⁵

Asimismo, se advierten los desafíos con respecto a la garantía plena del derecho a la educación no solo mediante la integración de los NNA migrantes a la escuela, cuando no han accedido a ella, sino también a través de los ajustes estructurales que permitan la satisfacción plena del derecho a la educación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y responsabilidad¹⁸⁶.

87.- En quinto lugar, el Estado colombiano ha adelantado acciones relacionadas con el **derecho al trabajo**, entre las cuales se destacan: (i) el alcance del PEP, que comporta la autorización de trabajo en el país y las medidas de extensión posteriores referidas previamente; (ii) las estrategias de convalidación de títulos; (iii) el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia, una plataforma que busca que los empleadores colombianos registren a los trabajadores extranjeros, de manera que el Ministerio del Trabajo disponga de la información suficiente para supervisar su situación laboral, las condiciones de su trabajo y el cumplimiento de las normas laborales¹⁸⁷; y (iv) el acceso a

migratorio mixto de población venezolana en Colombia”. Santiago, 2020. En <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373455> (20.10.2020).

¹⁸³ Inicialmente a través de la Circular 45 del 16 de septiembre de 2015

¹⁸⁴ Por ejemplo, las Circulares 07 del 2 de febrero de 2016, 01 del 27 de abril de 2017, 16 del 10 de abril de 2018, y las Resoluciones 624 de 2019 y 10687 de 2019 establecieron medidas sobre los mecanismos de atención a los estudiantes migrantes procedentes de Venezuela, los procesos de matrícula, convalidación de títulos o grados, y estrategias de permanencia en el sistema educativo.

¹⁸⁵ UNESCO. “*Derecho a la educación bajo presión: principales desafíos y acciones transformadoras en la respuesta educativa al flujo migratorio mixto de población venezolana en Colombia*”. Op. cit. p. 25.

¹⁸⁶ En ese sentido, el informe revela que la magnitud del fenómeno de migración y las falencias que el sistema educativo presentaba antes del fenómeno migratorio genera retos: “*fragiliza la disponibilidad del derecho a la educación; elevadas privaciones, riesgos, violencias, barreras administrativas y dificultades en el reconocimiento de grados, títulos y saberes obstaculizan la accesibilidad; la debilidad para abordar la diversidad cultural en el aula y la escuela, atender la dimensión socio-emocional y responder a las necesidades de aprendizaje diversas de la población dificulta la aceptabilidad; el desfinanciamiento crónico, dificultades de coordinación, desafíos en la operatividad de nuevos marcos normativos y un desborde de las capacidades institucionales frena la adaptabilidad; y la falta de institucionalización de los espacios de participación social para la población migrante y refugiada y, un sistema de monitoreo aún en rodaje reduce la responsabilidad.*”

¹⁸⁷ Creado en el artículo 10 del Decreto 1288 de 2018.

los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo¹⁸⁸.

88.- Como se advirtió inicialmente, la alusión a la actuación del Estado para responder a la situación de migración masiva de nacionales venezolanos y a la crisis humanitaria que conlleva, no pretende ser exhaustiva ni tiene como finalidad una calificación sobre su suficiencia. Por el contrario, busca evidenciar que existe un esfuerzo institucional en desarrollo, que ha demandado una serie de actuaciones de diversas entidades del Estado dirigidas a responder a ese fenómeno y a lograr una adecuada integración de la población migrante en la sociedad colombiana, de acuerdo con la regulación de la política migratoria en cabeza del Presidente de la República.

89.- Tal y como se deriva de la descripción recogida en los fundamentos jurídicos 81 a 88 de esta sentencia, la respuesta estatal se ha concentrado en los derechos a la salud, educación, atención a los NNA, trabajo y regularización del estatus migratorio. Ahora bien, en lo que respecta a las **necesidades habitacionales** de la población migrante la Sala no advierte una reglamentación general o una política clara. Por el contrario, evidencia acciones aisladas de las entidades territoriales¹⁸⁹ y algunos refugios temporales en zonas de frontera¹⁹⁰.

Esta conclusión la confirman los informes de organismos internacionales en los que se ha indicado que: (i) la migración masiva genera una demanda importante en materia habitacional; (ii) los migrantes venezolanos no reciben ayuda económica o albergue temporal de parte de las autoridades estatales; (iii) no existen planes de respuesta nacional para la demanda habitacional; (iv) los problemas de documentación de los migrantes agravan el acceso a soluciones de vivienda, incluido el arrendamiento; y (v) la falta de respuesta a la demanda habitacional ha generado la ocupación de espacios públicos o privados, algunos ubicados en zonas de riesgo, que no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad digna y, por lo tanto, exacerban la vulnerabilidad, la inseguridad y las condiciones de riesgo para los migrantes¹⁹¹.

90.-. En relación con las **necesidades habitacionales** de la población migrante, es necesario distinguir dos tipos de actuaciones. De un lado, las que corresponden a la **atención humanitaria o atención de urgencia** y, de otro, la **política relacionada con la garantía del derecho a la vivienda**. Esta distinción es necesaria en tanto se desprende de diferentes fundamentos normativos y responde a contextos que, aunque relacionados, son distintos.

¹⁸⁸ Decreto 1288 de 2018. Artículo 8.

¹⁸⁹ Por ejemplo, en ciudades receptoras de migrantes como Bogotá, a través de la Secretaría de Integración Social, se han desarrollado algunas actuaciones tendientes a brindar alojamiento temporal.

¹⁹⁰ De acuerdo con algunos comunicados de prensa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- se advierte la creación de Centros de Atención al Migrante. Ver, por ejemplo; UNGRD. “Centro de Atención Transitorio al Migrante – CATM” Bogotá, Abril de 2019. En http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Centro-de-Atencion-Transitorio-al-Migrante-CATM.aspx (20.10.2020)

¹⁹¹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. “Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y Estrategias de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo” Op. Cit.; y Consejo Noruego Para Refugiados. “Identificación de necesidades de protección de la población venezolana en el territorio colombiano y otros países de acogida”, 30 de abril de 2019. En <https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Final-Identificacio%cc%81n-de-Necesidades-de-la-Poblacio%cc%81n-Venezolana-2018-2019.pdf> Consultado por última vez en octubre de 2020.

91.- En primer lugar, se encuentran las actuaciones adelantadas en el marco de la **asistencia humanitaria o atención de urgencia**. Esta respuesta corresponde a las medidas dirigidas a satisfacer las necesidades urgentes e imperiosas en el contexto de la violación de derechos humanos, derivada de escenarios de migración masiva. El fundamento de esta actuación es la dignidad humana y, por lo tanto, cobija a todas las personas, en razón de su condición de seres humanos, independientemente de su situación migratoria, origen nacional, pertenencia a un grupo social o cualquier otra particularidad¹⁹².

La atención humanitaria como respuesta de urgencia, al estar relacionada con la dignidad humana, tiene sustento en los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)¹⁹³; como también en los principios y derechos consagrados en la Constitución de 1991. Su principal cimiento es el respeto de la dignidad, la solidaridad entre las personas, la prevalencia del interés general¹⁹⁴ y el reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona, sin discriminación alguna¹⁹⁵. Con base en esos supuestos, la jurisprudencia constitucional ha admitido que los compromisos del Estado dirigidos a asegurar condiciones dignas para las personas que forman parte de flujos migratorios, bajo la premisa de la realización universal de los derechos humanos, apuntan a la necesidad de que cualquier persona reciba “(...) *atención mínima del Estado en casos de extrema necesidad y urgencia, en aras de atender sus necesidades primarias y respetar su dignidad humana; un núcleo esencial mínimo que el Legislador no puede restringir*”¹⁹⁶.

92.- Ahora bien, aunque la respuesta o atención humanitaria es un concepto ampliamente referido con respecto a los fenómenos de migración masiva, como también en el marco de los instrumentos o compromisos de los Estados ante estas situaciones, su alcance no ha sido definido en forma precisa y clara en el DIDH. En ese sentido, es importante destacar que la CIDH exhortó a los países de acogida de migrantes venezolanos a proteger y brindar asistencia humanitaria¹⁹⁷, y recordó que los esfuerzos internacionales dirigidos a lograr una actuación común, respecto de los grandes movimientos de migrantes y refugiados en el mundo, incluyen compromisos sobre atención humanitaria.

¹⁹² Artículo 1º de la CADH “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. // 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”

¹⁹³ Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 2º y 7º; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1 y 26; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículo 2.2; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 2º; Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

¹⁹⁴ Artículo 1º de la Carta Política.

¹⁹⁵ Artículo 5º de la Carta Política.

¹⁹⁶ Ver sentencias T-210 de 2018 y T-436 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁷ Con respecto a este tipo de asistencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la Resolución de 2018 exhortó a los Estados miembros de la OEA a “[p]roteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, se debe garantizar que organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), así como otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas”.

Por su parte, **la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**¹⁹⁸, y **el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular**¹⁹⁹, suscritos por Colombia, constituyen una respuesta política y un marco de cooperación que, pese a carecer de naturaleza directamente vinculante, reconocen el alcance del fenómeno migratorio en el mundo, la situación de vulnerabilidad y la afectación de los derechos humanos de los migrantes y refugiados²⁰⁰, así como el impacto que las migraciones masivas generan en los países de acogida. Estos documentos plantean una serie de compromisos políticos que, si bien no constituyen deberes jurídicos en los términos del derecho internacional público, en todo caso están dirigidos a atender de forma mancomunada, mediante el apoyo de los Estados y organizaciones²⁰¹, los fenómenos de migración con el propósito de respetar plenamente los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en situación de movilidad humana, y asegurar para ellas una vida en condiciones de seguridad y dignidad.

El Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular se erige sobre los siguientes principios: (i) el centro de los compromisos es la dimensión humana; (ii) se trata de un pacto de cooperación que entiende que ningún Estado puede abordar el fenómeno de la migración en solitario; (iii) el respeto de la soberanía nacional en la definición de la política migratoria y la determinación de las medidas con las que aplicarán los compromisos del pacto *“teniendo en cuenta sus diferentes realidades, políticas y prioridades, y los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país, de conformidad con el derecho internacional”*; (iv) el respeto del Estado de derecho, las garantías procesales y el acceso a la justicia; (v) el desarrollo sostenible; (vi) el enfoque de género, infantil y de protección de los derechos humanos; y (vii) el entendimiento del fenómeno migratorio como una realidad pluridimensional que involucra la actuación de todos los sectores y niveles del gobierno, así como de todos los estamentos sociales.

93.- De manera que fenómenos como los que enfrenta el país actualmente, como receptor de una situación de migración masiva, ocupan una parte importante de la agenda política de los Estados, quienes reconocen que se trata de situaciones que desbordan las capacidades institucionales de las naciones de tránsito y acogida y, por ende, destacan la necesidad de una actuación conjunta para la protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, su adecuada integración a las comunidades receptoras, así como el desarrollo de estrategias dirigidas a lograr el retorno en condiciones respetuosas y compatibles con el DIDH.

¹⁹⁸ Aprobada el 13 de septiembre de 2016.

¹⁹⁹ Aprobado el 13 julio de 2018.

²⁰⁰ La declaración reconoce las diferencias en el estatus jurídico entre migrantes y refugiados, y precisa que: *“[a]unque el trato que se les dispensa se rige por marcos jurídicos separados, los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales. Afrontan también muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares, incluso en el contexto de los grandes desplazamientos*

²⁰¹ *“Reconocemos que compartimos la responsabilidad de gestionar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de manera humana, respetuosa, compasiva y centrada en las personas. Acometeremos esa tarea mediante la cooperación internacional, reconociendo al mismo tiempo que hay capacidades y recursos diversos para responder a esos movimientos.”*

En el marco de este fenómeno, tal y como se describió en los fundamentos jurídicos 81 a 88, Colombia ha respondido a la necesidad de protección de los derechos humanos. La actuación se ha centrado en la atención humanitaria como se desprende del reconocimiento de la necesidad de diseñar la política integral de **atención humanitaria** a la que hace referencia el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y las actuaciones sugeridas en el Documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018 “*Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*”, en el que se refiere la necesidad de trazar una ruta de atención básica al fenómeno migratorio, más allá de las acciones humanitarias realizadas hasta el momento.

En lo que respecta a la atención humanitaria ante las **necesidades habitacionales**, el Documento CONPES en mención prevé el desarrollo de Centros de Atención Transitorios al Migrante en sitios de frontera a través del liderazgo de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres. Estos centros son espacios para la prestación de los servicios de alojamiento temporal, alimentación y aseo, atención primaria en salud y acompañamiento institucional por un tiempo definido²⁰². No obstante, en la información publicada por la unidad administrativa especial en mención, sólo se destaca la apertura de un centro de atención en el municipio de Villa del Rosario²⁰³, razón por la que no es claro si se acogieron los lineamientos del CONPES para la respuesta humanitaria en materia habitacional y no es posible establecer el alcance de la actuación estatal en esta materia concreta.

94.- Ahora bien, en lo que respecta a la **vivienda como un derecho fundamental de realización progresiva y con facetas de cumplimiento inmediato**, es necesario considerar que:

95.- En primer lugar, el artículo 100 superior prevé que los nacionales y los extranjeros gozan de los mismos derechos y garantías en territorio colombiano²⁰⁴. Adicionalmente, de conformidad con “*(...) lo dispuesto en el artículo 13 de la Carta, prima facie puede predicarse una igualdad entre unos y otros ya que el precepto superior al disponer que todas las personas tienen derecho a recibir la misma protección y trato de las autoridades, prohíbe expresamente establecer discriminaciones, entre otros motivos, por razones de origen nacional*”²⁰⁵. No obstante, el Legislador puede establecer límites y condiciones para el ejercicio de las garantías constitucionales y legales de los extranjeros, los cuales solo podrán fundarse en razones de orden público²⁰⁶, esto es, para “*(...) salvaguardar las condiciones y presupuestos básicos de un*

²⁰² “*(...) se plantea la adecuación de cuatro CATM, a través de los cuales se atendería 62.400 personas en el año 2019, y presentaría un costo aproximado de 15.819 millones de pesos*”⁹⁹. En caso de ser necesario habilitar los CATM en ciudades diferentes a los municipios fronterizos de Cúcuta y Maicao, el costo de la adecuación o construcción y sostenibilidad será calculado con base en el análisis técnico y presupuestal que realice la UNGRD en las ciudades donde sea definida esta necesidad.”

²⁰³ De acuerdo con algunos comunicados de prensa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- se advierte la creación de Centro de Atención al Migrante. Ver, UNGRD. “Centro de Atención Transitorio al Migrante – CATM” Bogotá, Abril de 2019. En http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Centro-de-Atencion-Transitorio-al-Migrante-CATM.aspx (20.10.2020)

²⁰⁴ Sentencia C-622 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁵ Sentencia C-070 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁰⁶ Sentencias C-049 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía, C-385 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1259 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-725 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán, C-469 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-051 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Estado Social de Derecho, que permitan garantizar el goce de los derechos fundamentales”²⁰⁷.

Igualmente, se ha aclarado que la igualdad no solo opera en función de las garantías constitucionales y legales, sino que también se extiende sobre el ejercicio de los deberes²⁰⁸, entre los cuales se encuentra el respeto por la Constitución y la ley. En esa medida, nacionales y extranjeros se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico colombiano, las instituciones y las autoridades²⁰⁹, las cuales deben ser respetadas. Uno de los elementos por acatar corresponde a la política migratoria que, según el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución, es definida por el Presidente de la República como Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales¹⁹¹, en el marco de la soberanía nacional.

96.- En segundo lugar, debe reiterarse que, de acuerdo con lo desarrollado en el fundamento jurídico 50, **el derecho a la vivienda, si bien tiene un carácter fundamental su materialización, tiene facetas de inmediato cumplimiento y de realización progresiva**. En concreto, su plena efectividad exige importantes esfuerzos económicos y de planeación para los Estados, así como el desarrollo de políticas de largo aliento. En ese sentido, se han reconocido facetas que deben cumplirse en breves períodos, tales como las obligaciones de abstención, protección y algunos deberes de garantía mínima como el diseño de la política pública sin desconocer el carácter progresivo de realización del derecho.

Con respecto a la faceta prestacional del derecho a la vivienda es necesario destacar que en el marco de la realización progresiva se establecen medidas para la priorización, la cual, por definición, conlleva el otorgamiento de soluciones habitacionales a unos sujetos, y la postergación y exclusión en relación con otros. Asimismo, la importante inversión de recursos que demanda la materialización del derecho genera que su desarrollo se adelante a través de políticas de largo aliento, tal y como se evidenció al describir la política para la atención de la población desplazada. Por lo tanto, la protección del derecho a la vivienda en lo que respecta a la faceta prestacional no puede generar falsas expectativas, pues se trata de una materia en la que concurren sujetos con diferentes vulnerabilidades, está definida mediante herramientas de priorización, que de suyo generan postergaciones y exclusiones en relación con otros sujetos, e involucra actuaciones del Estado de largo plazo.

97.- En tercer lugar, es necesario destacar que en el derecho internacional se reconoce el derecho a una vivienda adecuada, el cual debe ejercerse sin discriminación alguna por motivos raciales o étnicos, sexuales, religiosos, de idioma, de opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social²¹⁰. Asimismo, se

²⁰⁷ Sentencia C-311 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁸⁷ Sentencia C-1058 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño-

²⁰⁸ Sentencia T-705 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

²⁰⁹ Artículo 4° de la Carta Política.

²¹⁰ Artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece el derecho de toda persona a la igualdad en el goce del derecho a la vivienda, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.

precisa que la materialización de los derechos económicos, entre los que la vivienda se enlista, es progresiva y que:

“Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.”²¹¹

Por su parte, el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares²¹² obliga a los Estados a garantizarles la igualdad de trato respecto de los nacionales en relación con el acceso a la vivienda, bien estén *“documentados o en situación regular”*. Ello a través de su inclusión en los planes sociales de vivienda y de la protección contra la explotación en materia de alquileres.

98.- En cuarto lugar, la definición de la política de vivienda para la población migrante está íntimamente relacionada con la dirección y orientación de la política migratoria, en cabeza del Presidente de la República, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución. Lo anterior, porque los programas de acceso progresivo a la vivienda corresponden a medidas de largo plazo relacionados con la vocación de permanencia en el país.

99.- Con base en los elementos descritos, para la garantía del derecho a la vivienda de la población migrante debe considerarse que: (i) la realización del derecho a la vivienda es de carácter progresivo; (ii) está proscrita la discriminación fundada en criterios como el origen nacional, pero se otorga un margen de actuación a los Estados para que definan cómo garantizar los derechos económicos a los nacionales de otros países; (iii) la regularización de la situación migratoria es un criterio relevante en el acceso a políticas de vivienda, no solo desde una perspectiva de los deberes, sino también porque esta condición está relacionada con el interés de permanencia²¹³; y (iv) en todo caso la faceta prestacional se desarrolla mediante herramientas de priorización, que implican la postergación y exclusión de soluciones habitacionales para algunos sujetos, y a través de políticas de largo plazo.

La unificación de la jurisprudencia sobre la protección de población vulnerable en procesos de desalojo por ocupación irregular de predios y las medidas estructurales que responden a la unificación

100.- El asunto examinado en esta oportunidad por la Sala Plena de la Corte Constitucional no es un caso aislado sobre la ocupación de un predio en El Copey, Cesar, y las consecuentes actuaciones de desalojo. Por el contrario, los 20 años de jurisprudencia descritos en el fundamento jurídico 39 de esta sentencia evidencian que se trata de una situación frecuente en un contexto identificado por un conflicto armado interno de larga duración, una de las mayores cifras de desplazamiento forzado interno en el mundo y la crisis

²¹¹Artículo 2.3. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²¹² Aprobada mediante Ley 146 de 1994.

²¹³ En ese sentido, por ejemplo, en el informe del Banco Mundial sobre las necesidades de la población migrante de Venezuela se precisa que estas son disimiles de acuerdo con el tipo de migración, pues el apoyo a ingresos, vivienda o servicios es relevante solo para migrantes con vocación de permanencia

humanitaria que apareja²¹⁴, las altas cifras de pobreza e inequidad²¹⁵, y un déficit habitacional que, de conformidad con las cifras del DANE, para el año 2018 superaba el 36% de los hogares del país²¹⁶. Además de lo anterior, actualmente concurre una situación de migración masiva de nacionales venezolanos²¹⁷ y una pandemia en la que la vivienda cobra un significado adicional²¹⁸. En este escenario, muchas personas en condición de vulnerabilidad ocupan predios de manera irregular como una alternativa para satisfacer, de manera precaria, su imperiosa necesidad de vivienda.

Los casos examinados por esta Corporación evidencian que las ocupaciones en mención se adelantan principalmente por víctimas de desplazamiento forzado y personas en condiciones de pobreza extrema, en quienes además concurren otras condiciones de vulnerabilidad, y que acuden a estos mecanismos de hecho, en algunos casos, porque no encuentran otra alternativa, y en otros porque consideran que la ocupación es el mecanismo instituido para el acceso a la vivienda. Tal y como se ha señalado en múltiples oportunidades una de las principales falencias de la política de vivienda es la ausencia de canales de comunicación efectivos a través de los que se le indique con claridad a la población vulnerable cuáles son los programas y medidas desarrollados por el Estado para la garantía y el acceso a la vivienda digna. En ese sentido, como se evidenciará en el estudio del caso concreto y lo demuestran hechos como los estudiados en la **Sentencia T-267 de 2016**²¹⁹, en muchas ocasiones las personas consideran que las actuaciones de hecho son las vías dispuestas para el acceso a los programas de vivienda o para lograr la priorización en los mismos.

101.- En el contexto descrito y en atención al carácter progresivo de la faceta prestacional del derecho a la vivienda, se ha desarrollado la política pública para su satisfacción. En lo que respecta a la población desplazada²²⁰, hasta el año 2016 esta política tuvo una evolución importante en la que confluyeron las actuaciones y esfuerzos de diversas autoridades, orientados a brindar una

²¹⁴De acuerdo con el informe Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2019 publicado por ACNUR “A finales de 2019, Colombia siguió registrando el mayor número de personas desplazadas internamente, con cerca de ocho millones según las estadísticas del Gobierno. El gran número de desplazados internos registrados, sin embargo, proviene de la cifra total acumulada del Registro de Víctimas, que comenzó en 1985”

²¹⁵ De acuerdo con el comunicado oficial del DANE en el año 2019 la pobreza monetaria fue 35,7% y la pobreza monetaria extrema fue 9,6% en el total nacional. Por su parte, de acuerdo con los reportes del Banco Mundial el índice de Gini para Colombia en el año 2018 es de 50.4.

²¹⁶ El total del déficit habitacional incluye el déficit cuantitativo y cualitativo Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>. Consultado por última vez en octubre de 2020.

²¹⁷ El Informe Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2019 publicado por ACNUR refiere 1.8 millones de venezolanos desplazados en el extranjero cuyo país de acogida es Colombia. Por su parte, de acuerdo con el último comunicado oficial de Migración Colombia se estima que para el mes de mayo de 2020 1'764.883 nacionales venezolanos estaban radicados en el país.

²¹⁸ En ese sentido es necesario resaltar la Resolución 1 de 2020 de la CIDH en la que se formulan recomendaciones a los Estados miembros con respecto a políticas públicas orientadas a combatir la pandemia en las Américas con enfoque de derechos humanos. En esta resolución se destaca la importancia de los DESCAs como la vivienda, en el marco de la situación de pandemia y por lo tanto se recomienda: “Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCAs, tales como acceso

a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.”

²¹⁹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²²⁰ Como se explicó en los fundamentos jurídicos 57 y 58 sufre una afectación diferencial y acentuada del derecho a la vivienda.

respuesta seria y estructurada a las graves necesidades de vivienda que el fenómeno del desplazamiento forzado ha generado en el país y bajo el reconocimiento de que este es uno de los asuntos que más dificultades presenta por las importantes exigencias presupuestales que demanda. En concreto, las indagaciones, los requerimientos, el control y el impulso efectuado por la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado²²¹ han estado dirigidos a que la política de atención efectivamente responda a las necesidades habitacionales de las víctimas y a que se priorice a las personas en situación de mayor vulnerabilidad y a quienes llevan más tiempo a la espera de una solución de vivienda.

102.- Ahora bien, un asunto menos explorado desde la perspectiva constitucional, pero que también es relevante para la protección del derecho a la vivienda, su materialización progresiva y el acceso en condiciones de igualdad en el contexto descrito, está relacionado con **los deberes correlativos** impuestos a los asociados. En particular, el reconocimiento y la utilización de los programas, canales institucionales y mecanismos dirigidos a hacer efectivo el derecho en mención.

La previsión y el desarrollo de la política de vivienda para las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad exigen de esta población y de la sociedad en su conjunto el ejercicio de unos deberes que contribuyan, o por lo menos no retrasen, su materialización. Estos deberes tienen diversas manifestaciones y pueden incluir desde el control social a la gestión pública en materia de vivienda, pasan por la utilización de las vías institucionales y su fortalecimiento, y también conllevan obligaciones de abstención por cuanto actuaciones ilegítimas de abuso del derecho afectan el desarrollo y el éxito de esta política. En efecto, medidas que demandan fuertes inversiones de recursos y que son programáticas, resultan minadas o fracturadas por actuaciones irregulares que incluyen variadas formas, unas más reprochables que otras, pero que, en su conjunto afectan el avance de la política en vivienda y la materialización de los proyectos para que las personas en situación de mayor vulnerabilidad, que están a la espera de soluciones de vivienda digna, puedan acceder a ellas.

En concreto, existen diversas actuaciones que impactan de manera negativa el desarrollo de una política de vivienda que priorice y atienda a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Estos actos se presentan en variadas formas y se realizan por diferentes agentes, desde funcionarios públicos hasta particulares, y pueden incluir actos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, incumplimientos contractuales en los proyectos de vivienda, la discontinuidad y falta de articulación en las estrategias de atención, y el uso de la violencia o las actuaciones de hecho para exigir acciones del Estado que, en muchos casos, desvían la focalización de los recursos. Por lo tanto, el análisis de la protección del derecho a la vivienda y de las medidas para su materialización progresiva, exigen valorar un contexto más amplio, marcado no sólo por las condiciones de necesidad en el caso concreto, sino también por el impacto de las medidas en una política más amplia y el cumplimiento de los deberes de las autoridades y los particulares.

²²¹ Descrito en los fundamentos jurídicos 68 a 74 de esta sentencia.

En este sentido, la Sala reitera los deberes asociados al derecho a la vivienda, especialmente de las autoridades públicas, principales obligadas a adelantar las actuaciones para su protección, pero también de los particulares y de la sociedad en su conjunto. En concreto, el deber de una actuación estatal coordinada, armónica, seria y dirigida a lograr el cumplimiento de las proyecciones y necesidades en satisfacción de vivienda, en un escenario como el de nuestro país, en el que más de 30 años de desplazamiento forzado interno han provocado masivas y sistemáticas violaciones de derechos fundamentales y ha puesto a las víctimas en situaciones de grave precariedad, ampliamente reconocida y documentada en la jurisprudencia de esta Corporación.

Con todo, el llamado no sólo se extiende a las autoridades sino a la sociedad en su conjunto, y en ese sentido, a los ciudadanos que, por vías de hecho, frustran el desarrollo de las acciones dirigidas a lograr avances en las políticas de vivienda. La Sala no puede desconocer, como lo ha reconocido en una línea jurisprudencial de 20 años, que las fallas estructurales del Estado en la garantía de la vida e integridad personal, y la satisfacción de los derechos fundamentales de los asociados han provocado que miles de personas se vean forzadas a satisfacer de manera precaria su imperiosa necesidad de vivienda a través de actos de ocupación irregular. Sin embargo, esta Corporación también ha advertido casos de ocupaciones que, lejos de buscar la satisfacción de una necesidad habitacional, están dirigidas a tomar ventajas ilegales por vía de la fuerza y mediante la instrumentalización de sujetos de especial protección constitucional.

103.- La respuesta administrativa y judicial no puede desconocer estas realidades que confluyen en contextos como los de ocupación ilegal de predios bajo las condiciones descritas previamente. En consecuencia, el juez constitucional debe velar por el amparo de los derechos fundamentales y la protección reforzada de los sujetos de especial protección constitucional, pero sin excusar la instrumentalización de estas personas por parte de terceros ni generar incentivos que dejen en situación de mayor desprotección a sujetos vulnerables que acudieron a las vías institucionales y están a la espera de una solución de vivienda.

El equilibrio propuesto no es una tarea fácil, pues la realidad y las dimensiones de situaciones de hecho como las ocupaciones masivas de predios dificultan la distinción entre las actuaciones dirigidas a lograr la satisfacción precaria de una necesidad urgente de vivienda y los actos de abuso del derecho que pretenden sacar ventajas ilegales de contextos de necesidad, informalidad y falta de respuestas estatales adecuadas. Con todo, esta **dificultad no puede generar la negación de esta realidad ni obviar el impacto que la misma provoca en el avance hacia la satisfacción del derecho a la vivienda de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad.**

Por lo tanto, en lo que respecta a las medidas de protección de los derechos fundamentales que proceden en el marco de procesos de desalojo por ocupaciones irregulares de predios, la Sala unificará la jurisprudencia en aras de lograr el equilibrio propuesto en un contexto tan complejo como el descrito y, de esta forma, que únicamente se protejan los derechos a la vivienda y a la vida en condiciones dignas de las víctimas de desplazamiento forzado que no

cuentan con las herramientas ni la respuesta estatal para la satisfacción de la imperiosa necesidad de vivienda, tanto en el caso concreto, como a futuro, de cara también a la política pública general de vivienda y su adecuado desarrollo y focalización.

Tal y como se describió en las consideraciones generales y como se ha explicado en otras sentencias de la línea jurisprudencial descrita, la protección reforzada de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de procedimientos de desalojo obedece a: (i) la dinámica del desplazamiento que genera que las personas se vean forzadas a abandonar intempestivamente sus hogares y lugares de origen, y deban arribar, en condiciones precarias, a otros lugares con los que no tienen arraigo; (ii) en ese sentido, el desplazamiento forzado tiene una relación directa con las necesidades habitacionales; (iii) el desplazamiento forzado, aunque se cometa por grupos al margen de la ley, comporta el incumplimiento de los deberes del Estado, pues no brindó las medidas de protección y seguridad para que este fenómeno no se produjera; y (iv) la actuación estatal no ha logrado proteger y restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, lo que configura un estado de cosas inconstitucional que involucra las omisiones estructurales en la debida atención de las víctimas.

Por las anteriores razones, aunque concurren otros sujetos de especial protección constitucional las medidas de amparo se concentrarán principalmente en las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, como se explicará más adelante la mayor protección de las víctimas no implica la ausencia de medidas en relación con otros SEP.

104.- En atención a las diversas manifestaciones de las órdenes de amparo emitidas en la jurisprudencia de esta Corporación, presentadas en los fundamentos jurídicos 32 a 49 de esta sentencia, la Sala **unificará las medidas de protección de la población vulnerable en el marco de procedimientos de desalojo de bienes de carácter público**. La unificación, además de responder al contexto descrito previamente, partirá de las siguientes premisas:

105.- En primer lugar, es necesario reiterar **que de la ilegalidad no se generan derechos y que las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad**. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva la protección constitucional, pues ello surge solamente de la condición de desplazamiento forzado en la que se encuentra.

106. En segundo lugar, la **unificación hace referencia a los casos en los que la actuación del Estado no generó expectativas que gocen de protección constitucional en relación con la tolerancia a la ocupación del bien, es decir, no se generó una situación de confianza legítima sobre la viabilidad de la ocupación**. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades públicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperación del bien y, por ende, no generaron expectativas legítimas en los ocupantes.

107.- En tercer lugar, **el derecho a la vivienda es un derecho fundamental** que, como se explicó en los fundamentos jurídicos 50 y siguientes, tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realización progresiva, las cuales deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades. En relación, con la “*gradualidad progresiva*” la Sala reitera que esta no puede ser entendida como una justificación para la inactividad del Estado, que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda.

108.- En cuarto lugar, en concordancia con la premisa anterior, el derecho a la vivienda digna con el alcance establecido a partir de la Carta Política y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos **impiden admitir que las ocupaciones ilegales de bienes, en el marco de las cuales las personas realizan construcciones precarias en espacios que no cuentan con condiciones de habitabilidad, generan situaciones de vivienda digna.** De manera que, el Estado no puede considerar que este tipo de ocupaciones y condiciones de vida constituyen una respuesta a la necesidad de vivienda, y menos aún, que estas circunstancias lo relevan de sus deberes en la atención en materia de vivienda respecto de los ocupantes de estos predios, que se hallen en situación de vulnerabilidad.

109- En quinto lugar, **las actuaciones de desalojo aunque se adelanten en el marco de procesos civiles o de policía para la protección de la propiedad o la tenencia de inmuebles, no se limitan a la protección de derechos reales, ni están desprovistos de relevancia constitucional.** La existencia y el desarrollo de estos procedimientos están íntimamente relacionados con la legalidad, la seguridad jurídica, la protección de todas las personas en sus bienes como principal propósito de las autoridades públicas, el interés general, el acceso efectivo a la administración de justicia, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protección de los bienes de los asociados y de los bienes públicos, y su operatividad tiene una importancia mayúscula en la legitimidad del Estado y la construcción de la paz.

110.- En sexto lugar, **las medidas de protección deben valorar la situación de afectación de los derechos fundamentales con respecto a los sujetos del caso concreto y considerar, a su vez, el impacto de las decisiones en otros sujetos de especial protección constitucional o en situaciones de mayor vulnerabilidad que pueden resultar afectados con la decisión.** En efecto, como se ha explicado ampliamente la política de vivienda para la atención de la población desplazada ha implicado el desarrollo y ajuste de medidas de largo plazo, en las que sujetos en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema acudieron a los canales institucionales para obtener una solución habitacional y han esperado por largo tiempo esa respuesta. Por lo tanto, las medidas deben considerar este escenario general.

Adicionalmente, el desarrollo de las medidas de atención en vivienda para víctimas de desplazamiento forzado ha estado impulsado por la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado. En consecuencia, los casos concretos deben considerar esos avances para evitar decisiones que se

contrapongan, ralenticen la actuación estatal o minen esfuerzos estructurales dirigidos a atender a la población más vulnerable.

111.- En sexto lugar, como quiera que las ocupaciones irregulares de predios no pueden ser admitidas como respuestas acordes con el derecho a la vivienda digna y en los casos examinados los propietarios de los bienes -el Estado- adelantaron las actuaciones dirigidas a lograr la recuperación material del inmueble, **las medidas de protección deben ser determinadas y articuladas de tal forma que no se traduzcan en obligaciones de imposible cumplimiento para las autoridades y, de esta forma, materialmente se frustren las actuaciones de desalojo.**

En efecto, se pueden generar cargas desproporcionadas que resulten de imposible cumplimiento para las autoridades municipales y materialmente se frustran las órdenes de desalojo cuando se adoptan medidas generales de albergue temporal o construcción de proyectos de vivienda que no consideran la capacidad y las competencias de las entidades territoriales, la concurrencia de las autoridades del orden nacional, el carácter progresivo de algunas de las facetas del derecho a la vivienda, el desarrollo general de la política de vivienda y las particularidades de la ocupación y de los sujetos, como se explicará más adelante.

112.- En séptimo lugar, las **diferencias en los sujetos que concurren en estos contextos de ocupación deben ser identificadas, evaluadas y consideradas tanto por las autoridades administrativas como por los jueces** para brindar una respuesta acorde con el amparo de los sujetos de especial protección constitucional, la focalización de la atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo. En efecto, como se verá, no todos los ocupantes irregulares de un predio están en condiciones de vulnerabilidad o son sujetos de especial protección constitucional. Adicionalmente, en el marco de la población vulnerable también existen diferencias en el grado de afectación de los derechos y en el alcance de las obligaciones de las autoridades.

Los casos que ha examinado la jurisprudencia constitucional permiten identificar grupos de ocupantes con diferencias relevantes de cara a la respuesta constitucional así:

El primer grupo está integrado por víctimas de desplazamiento forzado. En relación con este grupo la obligación de protección del derecho a la vivienda se refuerza en atención a las circunstancias descritas en el fundamento jurídico 57 de esta sentencia. En concreto, por la dinámica del desplazamiento que los obligó a abandonar sus hogares, la relación entre el hecho victimizante y las necesidades habitacionales, el incumplimiento de las obligaciones del Estado en la protección de sus bienes e integridad y el ECI por la insuficiencia de la respuesta estatal en relación con la violación masiva, prolongada y sistemática de los derechos humanos.

El segundo grupo incluye a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado y

que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda. En este grupo, se encuentran personas cabeza de hogar, de la tercera edad, menores de edad, miembros de comunidades étnicas, mujeres gestantes, personas en situación de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades. En relación con los integrantes de este grupo, es necesario precisar que, si bien merecen una especial protección constitucional las medidas de protección en materia de vivienda no tienen el mismo alcance que las del primer grupo, pues no están sujetos a la misma situación de violación masiva de los derechos fundamentales que genera el desplazamiento forzado y, *prima facie*, las otras condiciones de vulnerabilidad no tienen la misma relación con la vivienda que son predicables del desplazamiento forzado, que comporta la expulsión forzada de las víctimas de los lugares de origen y, por ende, de sus viviendas.

El tercer grupo, corresponde a sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional. En relación con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, pues justamente la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Por lo tanto, la ocupación en estos casos corresponde a un acto que busca ventajas ilegítimas y que no puede ser tolerado o promovido por el juez constitucional, ni puede activar medidas de protección.

El cuarto grupo, que resulta novedoso para el presente caso, pues no concurría en los anteriores asuntos examinados por la Corte, **corresponde a los migrantes venezolanos.** Para la determinación de las medidas de protección en relación con este grupo es necesario reiterar que actualmente el país enfrenta un fenómeno de migración masiva que acarrea una crisis humanitaria y que ha motivado una respuesta del Estado colombiano de ayuda humanitaria descrita en los fundamentos jurídicos 81 a 89 de esta sentencia. Adicionalmente, aunque la garantía de la vivienda no admite discriminaciones fundadas en criterios como el origen nacional sí existe un margen de configuración de los Estados para determinar la política de atención en la materia con respecto a nacionales de otros países, máxime si se considera que los programas de vivienda están relacionados con la vocación de permanencia en el país y este es un asunto que guarda íntima relación con la política migratoria del Estado, y que la materialización de la faceta progresiva del derecho a la vivienda implica criterios de priorización, altas erogaciones económicas y políticas públicas de largo plazo.

113.- Bajo el contexto descrito y las premisas referidas previamente la Sala Plena de la Corte Constitucional unifica **la jurisprudencia en relación con las medidas de protección de las personas en condición de vulnerabilidad en el marco de actuaciones de desalojo por ocupación irregular de predios de carácter público así:**

Las medidas de protección en relación con el debido proceso

114.- Todas las actuaciones de desalojo de ocupaciones irregulares a través de

las que se satisface de manera precaria necesidades urgentes de vivienda deben respetar las garantías del debido proceso desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional. En particular, tal y como se describió en los fundamentos jurídicos 35 y 36, los procedimientos de desalojo deben asegurar un “*estricto debido proceso*” que incluye las siguientes garantías mínimas:

- (i) La debida notificación e información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo que permita evitar o, por lo menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza.
- (ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo.
- (iii) La identificación de todas las personas que efectúen el desalojo.
- (iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.
- (v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.
- (vi) El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

El cumplimiento de las garantías procesales en mención debe estar guiado por los principios de **razonabilidad**, **celeridad** y la **prevalencia de los derechos fundamentales**. Lo anterior, por cuanto la magnitud de las ocupaciones de hecho puede variar de manera drástica en períodos muy cortos, de manera que las autoridades deben estar prestas a atender estas variaciones bajo criterios de maximización por el respeto de las garantías de los ocupantes sin desconocer los derechos de los propietarios y personas con interés legítimo en la recuperación de los inmuebles, que también tienen protección constitucional y legal.

Las medidas de protección en relación con el derecho a la vivienda

Las órdenes y actuaciones de desalojo no pueden ser suspendidas indefinidamente

115.-En primer lugar, la Sala **precisa que no proceden suspensiones indefinidas**. Lo anterior, porque la interrupción indefinida de estas actuaciones implica aceptar que la precariedad de las ocupaciones irregulares constituye una respuesta idónea en materia de vivienda, situación que contraría el alcance del derecho a la vivienda digna ampliamente referenciado en esta sentencia. Asimismo, estas decisiones cohonestan situaciones de ilegalidad, generan incentivos perversos, e imponen una carga desproporcionada para los propietarios de los bienes que activaron las vías jurídicas institucionales para su recuperación. Finalmente, se desconoce el interés general que subyace a la protección de bienes públicos y las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que les otorgó la Carta Política.

En consecuencia, **no hay lugar a suspensiones indefinidas de órdenes de desalojo** y estas se postergarán únicamente durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de reubicación temporal y albergue a las víctimas de desplazamiento que reúnan las condiciones para el efecto. **En ese sentido, se aclara que la suspensión no opera durante el tiempo del albergue temporal sino únicamente durante el tiempo que se**

adelanten de forma diligente las actuaciones para la reubicación en aras de brindar el albergue temporal en los términos precisos que se describirán a continuación. Así, una vez verificadas esas actuaciones será procedente adelantar el desalojo.

La medida provisional y urgente de albergue y remedios estructurales de fortalecimiento de la UARIV

116.- Una de las medidas de protección ordenadas por la jurisprudencia constitucional en las actuaciones de desalojo por ocupaciones irregulares ha consistido en el **albergue temporal** que debe brindar la entidad territorial. Esta medida se ha otorgado: (i) por un tiempo prudencial estimado en siete meses; (ii) hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales desaparezcan; (iii) hasta que se efectúe el traslado de las víctimas a otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas; y (iv) hasta que sean incluidas en programas de vivienda o se desarrollen estos planes si no existen. Adicionalmente, en algunos casos la medida ha cobijado únicamente a las víctimas de desplazamiento forzado y en otros a todos los sujetos en condiciones de vulnerabilidad.

117.- En atención a las diferencias descritas, **la Sala unificará el alcance de la medida provisional y urgente de albergue temporal en el sentido de precisar que:** (i) operará únicamente para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda; (ii) puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial; (iii) se extenderá hasta que se cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo. El albergue, por tratarse de una medida temporal, debe extenderse por un tiempo definido en aras de racionalizar las cargas de las entidades territoriales y brindar un período de estabilización suficiente para las personas que lo requieran. Este término se ha estimado por la jurisprudencia en 7 meses. En consecuencia, el albergue se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de condiciones señaladas previamente si esto ocurre primero y, en todo caso, deberá brindarse **por el término máximo de siete meses.**

El término de siete meses se aplica en esta oportunidad por la necesidad de contar con un referente temporal que clarifique las obligaciones de las autoridades. Este criterio temporal ha sido utilizado por la jurisprudencia constitucional en oportunidades anteriores; le permite a las entidades territoriales hacer un ajuste presupuestal de cara a la obligación; racionaliza la carga en cabeza de las autoridades y les permite conocer con claridad el término máximo durante el que se extiende la obligación, y es un término razonable para que se adelanten las gestiones de comunicación y coordinación con las entidades del orden nacional para que se adopten las medidas relacionadas con la ayuda humanitaria si la calificación de la UARIV arrojó carencias en materia

habitacional, y se adelanten las gestiones en relación con la información e inclusión, de ser el caso, en los programas de vivienda. Finalmente, desde la perspectiva de las víctimas de desplazamiento forzado, que cumplen con las condiciones para obtener el albergue, el término de siete meses les brinda un periodo de estabilización para la búsqueda de soluciones de vivienda y de estabilización económica como la ubicación laboral.

La determinación de la procedencia del albergue temporal y su alcance están supeditados a la evaluación de las **carencias de alojamiento por parte de la UARIV** y la verificación de la actuación del Estado en la protección y el restablecimiento del derecho a la vivienda de cada víctima. De manera que **la medida se otorga únicamente a: (a) las víctimas de desplazamiento forzado que, realizada la evaluación de carencias por parte de la UARIV, arrojan carencias extremas o graves en materia de vivienda, y (b) no reciben subsidios o ayudas humanitarias para la satisfacción del derecho.** En ese sentido, es importante resaltar que, tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 61 a 64, las diferentes fases de atención humanitaria para las víctimas de desplazamiento forzado implican una actuación en materia de alojamiento. Por lo tanto, aunque no es una respuesta definitiva, si a la víctima de desplazamiento forzado se le está brindando la atención humanitaria con el componente de alojamiento, no hay lugar a otorgar una medida adicional de albergue temporal en el marco del desalojo, pues cuenta con una respuesta del Estado para esa necesidad. Adicionalmente, si la calificación de carencias no arroja falencias extremas o graves significa que el núcleo cuenta con una situación de estabilización en la que operan las medidas de mediano y largo plazo, pero no el albergue temporal que es la respuesta urgente e inmediata con respecto a una necesidad imperiosa de vivienda.

118.- Ahora bien, para materializar y hacer efectiva esta medida de protección es necesario un ajuste estructural en lo que atañe a la actuación de la UARIV. Lo anterior, por cuanto la identificación de las víctimas a las que la entidad territorial deberá brindarles albergue temporal está supeditada a la evaluación que adelante dicha unidad, razón por la que se requiere su acompañamiento oportuno y una actuación celeré dirigida a establecer: (i) los ocupantes próximos a ser desalojados que son víctimas de desplazamiento forzado; (ii) las carencias que presentan en materia de alojamiento; y (iii) cuál es la respuesta estatal con respecto a su situación de desplazamiento. Por lo tanto, la Sala adoptará medidas estructurales en relación con la UARIV para que adelante un acompañamiento efectivo a las entidades territoriales en estos procesos.

El acompañamiento y la respuesta efectiva de la UARIV como entidad coordinadora del SNARIV²²² y de la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas

119.- En la medida en que la materialización y adecuada focalización de las medidas de amparo en el marco de los procesos de desalojo, y la disuasión de conductas de hecho exigen una respuesta estatal oportuna y la debida identificación de las carencias de las víctimas, es necesario reforzar la actuación de la UARIV en el acompañamiento a las autoridades de carácter municipal y a las autoridades judiciales para la determinación de las condiciones que dan

²²² Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

lugar a las medidas de protección descritas.

En ese sentido, la Sala llama la atención sobre los ingentes esfuerzos que debió adelantar la Magistrada sustanciadora para obtener una respuesta concreta de la UARIV en relación con los ocupantes del predio ubicado en El Copey. En efecto, fueron necesarias más de cuatro autos para lograr recaudar **parcialmente** la información requerida, pues la entidad adoptó una estrategia de defensa jurídica que incluyó: la negación de sus competencias, la remisión de informes incompletos y contradictorios, el desconocimiento de las órdenes emitidas y de los términos otorgados para el efecto, y en general una actuación procesal que, lejos de estar dirigida a cumplir las obligaciones constitucionales y legales de protección a las víctimas y colaboración con la administración de justicia, se circunscribió a negar sus competencias y responsabilidades²²³.

La conducta de la UARIV durante el presente trámite constitucional dilató la respuesta judicial que debe brindarse en esta sede y se concentró en cuestionar que las medidas de desalojo de víctimas de desplazamiento forzado guarden relación con sus competencias. Lo anterior, a pesar de que 20 años de jurisprudencia constitucional han evidenciado que la ocupación irregular de predios por víctimas de desplazamiento forzado es una realidad grave, reiterada y general que responde, entre otras causas, a las fallas en las medidas de atención a las víctimas y el debido acompañamiento para su estabilización. Por lo tanto, la actuación de la entidad evidencia el desconocimiento y la negación de una realidad que, de acuerdo con sus competencias legales, debería conocer de primera mano.

En concordancia con lo expuesto, la Sala expresa su preocupación sobre el alcance y la oportunidad de la actuación que la UARIV adelantará en el acompañamiento de los procedimientos de desalojo en los términos descritos previamente. Por lo tanto, adoptará una serie de medidas dirigidas a que esa entidad **desarrolle mecanismos de coordinación, respuesta y acompañamiento efectivo a las autoridades administrativas y judiciales en los procedimientos que impliquen el desalojo de víctimas de desplazamiento forzado**. Estas medidas, serán verificadas por la Sala de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de acuerdo con los parámetros que se definirán a continuación:

120.- En primer lugar, se ordenará a la UARIV que **active un canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, relacionado con el acompañamiento e información necesaria para la protección de los derechos de las víctimas en el marco de los procesos de desalojo**. Este canal de comunicación consistirá en un **micrositio en el portal web de la entidad**, en el que las autoridades podrán solicitar la información y el acompañamiento de la Unidad para la identificación y verificación de las condiciones de los ocupantes en el marco de procesos de desalojo.

²²³ En ese sentido, se destacan que: (i) mediante auto de 20 de febrero de 2020 se remitió a la UARIV el listado de ocupantes para que informara quienes estaban inscritos en el RUV y precisara en relación con los inscritos las medidas de asistencia y reparación; (ii) en respuesta emitida el 1º de abril de 2020 adujo que 364 de los ocupantes del predio están inscritos en el RUV y que esa era la única información con la que contaba; (iii) el 3 agosto, en atención a la negación de sus competencias y advertidas inconsistencias en relación con el número de inscritos en el RUV la Magistrada profirió nuevo auto en el que requirió que se solventaran las inconsistencias en mención; (iv) en auto de 4 de septiembre, vencido el término para responder, se profirió un auto de requerimiento. Finalmente, el 9 de septiembre se remitió la información requerida de forma parcial.

121.- En segundo lugar, la actuación de la UARIV deberá estar dirigida a acompañar de manera efectiva a las autoridades administrativas y judiciales en la identificación de las víctimas ocupantes de los predios y el estado de sus carencias. Para garantizar esta respuesta efectiva, la entidad en mención deberá expedir un protocolo, que presentará a la Sala de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado, en el que se regule el curso de acción de la entidad y prevea lo siguientes elementos mínimos:

1. Tiempos de respuesta sobre las siguientes actuaciones: (i) confirmación del recibo de la solicitud de acompañamiento; (ii) requerimientos para que se completen los datos sobre los ocupantes en relación con los que se brindará la información; y (iii) la remisión de las bases de datos con la información de los ocupantes de acuerdo con lo referido en el numeral siguiente. El tiempo de respuesta no podrá superar los plazos previstos para la respuesta a solicitudes en ejercicio del derecho de petición.
2. La información veraz, oportuna, completa y organizada sobre: (i) los ocupantes inscritos en el RUV, (ii) las ayudas humanitarias que han recibido o reciben; (iii) la calificación vigente sobre las carencias en materia de alojamiento; e (iv) información sobre la superación de la necesidad de vivienda.
3. En caso de inscripción en el RUV y ausencia de información sobre las ayudas humanitarias y la calificación de carencias, la previsión de medidas de traslado de funcionarios de la UARIV al lugar de la ocupación para efectuar la evaluación de las carencias de los ocupantes, víctimas de desplazamiento forzado.
4. La actualización y coordinación entre la UARIV y la entidad territorial sobre las calificaciones de carencias o entregas de ayudas humanitarias posteriores al desalojo, en aras de establecer el alcance del albergue temporal.
5. La adecuada publicidad e información a las entidades sobre la existencia de este canal de comunicación y su uso, así como la posibilidad de exponer directamente ante la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado las omisiones de la UARIV en la atención de las solicitudes de información para los casos de desalojo.
6. Comoquiera que parte de la información que se deberá recaudar para determinar las necesidades de vivienda de las víctimas caso a caso requiere el suministro de información por parte de otras entidades, se instará a todas las autoridades con competencias en la materia como el Ministerio de Vivienda, FONVIVIEDA, el DPS, entre otras, para que remitan de manera oportuna la información a la UARIV en aras de que el acompañamiento a los casos de desalojo sea efectivo.

Es necesario que la respuesta de la UARIV a los requerimientos de las entidades territoriales y el acompañamiento a los procesos de desalojo sean céleres, por las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes en los asentamientos irregulares y porque las dinámicas de ocupación varían rápidamente en cortos períodos. En consecuencia, los tiempos de respuesta deben tener como plazo máximo los tiempos fijados en la Ley 1755 de 2015 de acuerdo con la naturaleza de la solicitud.

El protocolo en mención será presentado a la Sala de Seguimiento ECI en materia de desplazamiento forzado, quién verificará que incluya las condiciones para una respuesta efectiva y vigilará su cumplimiento.

122.-Establecido el alcance del albergue provisional y las medidas estructurales para que sea efectivo y se focalice en las víctimas de desplazamiento forzado que necesitan una respuesta urgente de vivienda, la Sala **precisa que el albergue temporal se circunscribe a las víctimas de desplazamiento forzado en atención a las tres condiciones, reconocidas por la jurisprudencia constitucional, para brindar una protección reforzada a esta población.** En particular: (i) la dinámica del desplazamiento que genera que las personas se vean forzadas a abandonar intempestivamente sus hogares y lugares de origen, y resulten obligadas a arribar en condiciones precarias a otros lugares con los que no tienen arraigo; (ii) el hecho de que el desplazamiento forzado, aunque se cometa por grupos al margen de la ley, comporta el incumplimiento de los deberes del Estado en relación con las medidas de protección y seguridad para que este fenómeno no se produjera; y (iii) que el Estado no ha logrado proteger y restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, lo que ha generado un ECI que involucra las omisiones estructurales de las autoridades en la debida atención de las víctimas.

123.- En lo que **respecta al segundo grupo de ocupantes, esto es, sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado,** la Sala no es indiferente ante su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no proceden las mismas medidas de protección que las otorgadas a las víctimas de desplazamiento forzado con las condiciones expuestas previamente por cuanto: (i) no están sujetos a una situación de vulneración masiva de sus derechos fundamentales, como la que genera el desplazamiento forzado, y (ii) su condición de vulnerabilidad, *prima facie*, no tiene la misma relación con la vivienda como ocurre con el fenómeno del desplazamiento que, por definición, comporta la expulsión violenta de la víctimas de sus hogares y lugares de origen, lo que en la mayoría de los casos genera una necesidad habitacional directa. Por estas razones, en relación con otros SEP el amparo no incluirá el albergue temporal sino que se concentrará en la garantía del debido proceso estricto referido en el fundamento jurídico 114 para que las actuaciones de desalojo sean respetuosas de la dignidad humana, la inclusión en programas de vivienda y la orientación de la política pública para que responda a las necesidades de la población vulnerable, conforme al carácter progresivo del derecho a la vivienda.

En ese sentido se reitera que, las actuaciones ilegales no generan derechos y que la especial protección que se ordena con respecto a la población víctima de desplazamiento forzado en el marco de procedimientos de desalojo está fundada en la grave violación de los derechos humanos que enfrentan por el hecho del despojo, y no por su condición de ocupantes irregulares de predios. De manera que, en circunstancias como las que se examinan en esta oportunidad, en las que no se generaron expectativas sobre la viabilidad de la ocupación, **no se generan medidas de protección derivadas de la calidad de ocupante irregular.**

Finalmente, para la atención de las otras vulnerabilidades que no se derivan de la condición de desplazamiento forzado, es necesario que las actuaciones de desalojo estén acompañadas de las instituciones con competencias para la protección de dichos sujetos. En concreto, que el ICBF, la autoridad administrativa de familia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las entidades con competencias respecto de la protección de derechos fundamentales sean convocadas para que brinden acompañamiento a las actuaciones, informen a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional disponible sobre la materia, y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección correspondientes.

124.- En relación con el tercer grupo, que corresponde **a sujetos que no tienen carencias en materia de vivienda, no hay lugar a albergue temporal** por los fundamentos de la restricción descrita y porque, bajo esta hipótesis, la ocupación no pretendió satisfacer una necesidad imperiosa sino la obtención de una ventaja por una vía ilegal. Esta pretensión no puede ser admitida ni cohonestada por el juez constitucional, no sólo desde una perspectiva de legalidad, sino principalmente porque este tipo de actuaciones transgreden los derechos de terceros, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad, afectan el avance en la política de vivienda, y desvían la focalización de recursos.

125.- Con respecto **al cuarto grupo de sujetos, que corresponden a los migrantes** tampoco concurren las especiales condiciones que generan la protección reforzada de las víctimas de desplazamiento forzado por las mismas razones expuestas en relación con los otros SEP y porque la atención humanitaria, como se explicó en los fundamentos jurídicos 80 a 88, corresponde principalmente a la actuación del Estado cercana a la recepción de los migrantes en el país. Sin embargo, en los casos de desalojo la ocupación de un inmueble con ánimo de vivienda es indicativa de que temporalmente la situación no se encuentra en la fase de atención inicial a la migración masiva. Por lo tanto, no procede la medida de albergue temporal en las condiciones establecidas para las víctimas de desplazamiento forzado.

Adicionalmente, se reitera que el derecho a la vivienda, aunque es fundamental, tiene una faceta prestacional cuya materialización, en relación con los migrantes, está sujeta a la política definida por el Presidente de la República, en tanto involucra asuntos de la política migratoria del Estado.

Con todo, en las actuaciones de desalojo se deberá convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que les informe a los nacionales de otros países, ocupantes irregulares de predios, cuál es la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado. Asimismo, deberá brindarles la información y el acompañamiento en relación con la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado, de ser el caso.

Las medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo. Estas medidas no suspenden los desalojos ni son condiciones previas para su realización

126.- En relación **con las medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo en el marco de actuaciones de desalojo por ocupación irregular de bienes**, la Corte ha acudido a fórmulas que generan diferentes obligaciones para las autoridades. En concreto esta medida ha variado así: (i) que se le otorgue a los ocupantes la información detallada y clara sobre las políticas públicas en materia de vivienda y se les brinde acompañamiento para la postulación y el acceso a esos programas; (ii) la inclusión directa en los programas de adjudicación de bienes sin que esto implique modificar el orden de las personas que están en lista de espera; (iii) la inclusión preferencial y prioritaria de los ocupantes desalojados en programas de asignación de vivienda; y (iv) el desarrollo de programas de vivienda específicos para los accionantes.

127.- En atención a los matices referidos, se unificará la medida de **protección del derecho de vivienda a mediano y largo plazo, en relación con la víctimas de desplazamiento forzado en el sentido de:** (i) reforzar las medidas de suministro de información clara y oportuna sobre los programas y políticas de satisfacción de vivienda; (ii) reforzar el acompañamiento en el acceso y la postulación a esos programas; y (iii) ordenar la inscripción de las víctimas de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda en desarrollo sin que esto implique modificar el orden de las personas que están en lista de espera, ni la inclusión en proyectos de vivienda específicos. En particular, la medida consiste en el registro en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa.

Las medidas descritas sólo abarcan a las víctimas de desplazamiento forzado por la dinámica de este flagelo y pretenden compatibilidad y coordinación entre: (i) la política global de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, (ii) los avances en la política de satisfacción de vivienda, impulsados y controlados por la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado. Además, se encamina a respetar el derecho de las otras víctimas que acudieron a los canales institucionales y están a la espera de una solución de vivienda. En ese sentido, se advierte que las medidas que se toman mediante sentencias de tutela en casos concretos, en las cuales se otorga el acceso prioritario a los programas en favor de ocupantes irregulares de predios, desconocen los esfuerzos globales que se adelantan en el proceso dialógico del seguimiento al ECI y pueden resultar violatorias del mandato de igualdad, pues ignoran la espera de otras víctimas con iguales o mayores vulnerabilidades que acudieron a los mecanismos formales de acceso a la vivienda en relación con las que se retrasa la política gradual en la materia.

Asimismo, la inconveniencia de ordenar el acceso prioritario caso a caso es clara si se consideran los ajustes ordenados a la política de vivienda, en los que se ha hecho énfasis en la necesidad de priorización de las personas que accedieron a las vías institucionales en las dos primeros esquemas indicados en esta providencia, quienes recibieron subsidios y estos no se tradujeron en una solución de vivienda porque los proyectos fueron siniestrados, incumplidos o se estableció su inviabilidad y continúan en listas de espera²²⁴. Finalmente, las

²²⁴ Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

órdenes generales de inclusión prioritaria en estos programas desconocen los diferentes grados de vulnerabilidad de la población e impactan la acción dirigida a lograr un avance coordinado, sistemático y sostenido en la materia.

128.- El alcance de la medida de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para las víctimas de desplazamiento forzado consiste principalmente en la inclusión en los programas de vivienda. Esta inclusión hace referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En concreto, las autoridades en materia de vivienda deberán evaluar las circunstancias de cada una de las víctimas identificadas y establecerá, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, le informará a la víctima esta inscripción, le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir así como una estimación aproximada de los tiempos de espera. Establecido el alcance de la medida de amparo la Sala considera necesario emitir órdenes con respecto al desarrollo y el estado actual de la política de vivienda para la población desplazada. Lo anterior por cuanto:

Tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 69 a 73, la política de atención en vivienda para la población desplazada: (i) ha sido impulsada por esfuerzos institucionales, guiados y monitoreados por la intervención del juez constitucional y conciliados en el marco de la naturaleza dialógica del proceso de seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado; (ii) la definición de esta política no puede ser arbitraria por cuanto involucra la protección y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y la superación de una comprobada situación de violación masiva, prolongada y sistemática de derechos fundamentales; (iii) es una materia en la que se han alcanzado importantes avances, y se han superado problemas en el diseño, la ejecución y la cobertura de la política pública de vivienda; y (iv) con todo, se mantienen graves problemas de protección y acceso a la vivienda digna en relación con un importante grupo de población desplazada, de ahí que el diseño, la ejecución y la evaluación de las medidas sigan siendo monitoreadas por la Sala de Seguimiento.

De otra parte, revisados los programas de vivienda referidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y el DPS no se identifica la política actual de vivienda en relación con la población más vulnerable, en general, y con las víctimas de desplazamiento forzado, en particular. En efecto, no es claro si existe una continuidad en la política pública de atención a la población desplazada compatible con los estándares alcanzados en el marco del seguimiento al ECI. Asimismo, los programas que señaló el Gobierno Nacional para atender las necesidades de los ocupantes del predio en El Copey requieren que los hogares postulantes concurren con aportes para cierres financieros, medidas de ahorro o sean propietarios de inmuebles, exigencias que, *prima facie*, parecen focalizar la atención en una población con características diferentes a las de las víctimas de desplazamiento forzado en situación de mayor vulnerabilidad.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la política de vivienda para la población desplazada (i) no es un asunto que depende de la absoluta autonomía del Gobierno correspondiente; (ii) responde a un esfuerzo de diversas autoridades y estamentos de la sociedad en un diálogo y construcción conjunta adelantados desde el año 2004 para superar el ECI en materia de desplazamiento; y (iii) se evaluó por última vez en el año 2016, se adoptarán las siguientes medidas:

129.- En primer lugar, se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y a FONVIVIENDA que presenten un informe a la Sala de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado sobre: (i) los programas de vivienda vigentes para la población desplazada, (ii) las metas de estos programas, y (iii) la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado.

Con base en este informe, la Sala Especial de Seguimiento analizará la política actual de vivienda para la atención de la población desplazada.

130.- En segundo lugar, se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y a la UARIV que fortalezcan los canales de comunicación e información sobre los programas estatales para la garantía de la vivienda de la población desplazada. En efecto, en el marco del seguimiento se ha indicado que la difusión de los programas a través de las cajas de compensación familiar ha sido insuficiente y las autoridades, cuestionadas sobre esta materia en el trámite de esta acción de tutela, indicaron que ese sigue siendo el principal canal de comunicación.

En ese sentido, se destaca que el argumento central de las autoridades con competencias en la satisfacción de vivienda en el presente trámite constitucional estuvo relacionado con la obligación de que las víctimas de desplazamiento forzado acudan a los mecanismos instituidos para la satisfacción del derecho a la vivienda. Sin embargo, no refirieron un esfuerzo institucional, más allá de la actuación de las cajas de compensación, con las insuficiencias anotadas, para que las víctimas de desplazamiento forzado conozcan los programas y cuenten con el acompañamiento para acceder de manera efectiva a estos programas.

En consecuencia, la UARIV, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y FONVIVIENDA en el término máximo de seis meses, deberán diseñar una estrategia **coordinada de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda**. Esta estrategia debe contar como mínimo con los siguientes elementos: (i) información clara sobre los programas vigentes; (ii) los requisitos generales y mecanismos de acceso; (iii) difusión de amplio alcance y focalización en municipios y asentamientos que concentren población desplazada; y (iv) medidas de acompañamiento en las fases de acceso y postulación. Esta estrategia será presentada a la Sala de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado.

131.- En síntesis con respecto al primer grupo de ocupantes, esto es, víctimas de desplazamiento forzado, la medida de protección del derecho a la vivienda

en el mediano y largo plazo consiste, principalmente, en la inclusión en los programas de vivienda. Esta inclusión hace referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En particular, se trata de la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, la cual deberá informársele a la víctima, a quién también se le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir así como una estimación aproximada de los tiempos de espera. En aras de que los mecanismos institucionales y los programas de vivienda sean vías efectivas de acceso a la vivienda y no sólo una respuesta formal, la Sala ordenará que se presente un informe sobre el alcance de la política actual en la materia a la Sala de Seguimiento ECI de Desplazamiento Forzado. Asimismo, se ordenará una medida de fortalecimiento de la estrategia de difusión, acceso y acompañamiento a los programas de vivienda.

132.- En relación con el segundo grupo de ocupantes, **sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda**, la medida de protección es la inclusión en los programas de satisfacción de vivienda. Esta inclusión hace referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En concreto, las autoridades en materia de vivienda deberán evaluar las circunstancias de cada uno de los sujetos de especial protección constitucional, desalojados y con comprobadas necesidades en materia de vivienda y establecerá, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, le informará al beneficiario esta inscripción, le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir así como una estimación aproximada de los tiempos de espera.

Con respecto a los programas de vivienda para la población más vulnerable se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de acuerdo con la orden emitida previamente, **fortalezca la estrategia de comunicación en programas de vivienda para población vulnerable** en los siguientes puntos: (i) información clara sobre los programas vigentes; (ii) los requisitos generales y mecanismos de acceso; (iii) difusión de amplio alcance y focalización en municipios con altos índices de asentamientos irregulares e informales; y (iv) medidas de acompañamiento al acceso y postulación. Comoquiera que la estrategia está dirigida a la población vulnerable en general deberán fortalecerse las vías de comunicación con las entidades territoriales para lograr que la institucionalidad en materia de vivienda sea conocida por toda la población y no se limite a la actuación de las cajas de compensación.

En el cumplimiento de esta orden deberá remitirse un informe a la Sala de Seguimiento ECI de Desplazamiento Forzado.

133- Con respecto al tercer grupo de ocupantes, esto es, **sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros**

ocupantes que no ostenten alguna circunstancia que los haga sujetos de especial protección constitucional no se adoptarán medidas de protección del derecho a la vivienda.

134.- Finalmente, en relación **con el cuarto grupo de ocupantes** es necesario señalar que, si bien no son admisibles los tratamientos diferenciados con base en el origen nacional, lo cierto es que, los instrumentos de derechos humanos reconocen que los Estados pueden definir la forma como garantizan el derecho a vivienda a los extranjeros. Asimismo, se ha reconocido que la política de vivienda puede tomar como fundamento el carácter regular de los migrantes. En efecto, los planes de vivienda y la materialización progresiva del acceso a la vivienda implican medidas de largo plazo y, por lo tanto, estas políticas pueden tomar como factor relevante la vocación de permanencia en el país, la cual está íntimamente relacionada con la política migratoria del Estado, en cabeza del Presidente de la República.

En atención a estas particularidades, la Sala precisa que las medidas de protección en el marco de los desalojos para los migrantes corresponden a las garantías del debido proceso anunciadas previamente, y la información y el acompañamiento en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria, las cuales no suspenden la realización de las actuaciones de desalojo. Igualmente, la Corte aclara que no adoptará medidas en relación con la protección del derecho a la vivienda de mediano y largo plazo de los extranjeros, pues la definición de esta política está en cabeza del Gobierno Nacional y de la Rama Legislativa, e implica importantes consideraciones sobre la política migratoria del país, cuya competencia de acuerdo con el artículo 189.2 superior está asignada al Presidente de la República.

135.- Por último, en lo que respecta a **los efectos de las medidas de amparo** es necesario señalar que, en la mayoría de los casos estudiados por esta Corporación, la acción de tutela se promovió por uno de los ocupantes o por pequeños grupos de personas que reclamaban la protección individual de sus derechos fundamentales. Sin embargo, dado que el contexto de la solicitud de amparo generalmente da cuenta de circunstancias de ocupación por una comunidad mayor, la Corte ha acudido principalmente a los **efectos *inter comunis***, que constituyen “*un dispositivo de amplificación de la decisión*”²²⁵ para extender los efectos de las medidas de amparo en escenarios en los que, entre otros, existen grupos de personas con intereses:

*“Paralelos y, en virtud de consideraciones relacionadas con el principio de igualdad, la economía procesal o la especial protección constitucional que gozan ciertos sujetos, se torna imperioso que las consecuencias del fallo se extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad.”*²²⁶

En concreto, cuando se reclama la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional en el marco de procedimientos de desalojo, en muchos casos se advierte que la ocupación irregular involucra

²²⁵ Sentencia SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²²⁶ *Ibidem*.

otras personas que si bien no formularon la acción de tutela están en la misma situación de ocupación irregular, también enfrentan las actuaciones de desalojo y ostentan las mismas o mayores condiciones de vulnerabilidad que los accionantes. En este escenario y ante situaciones de posible violación de derechos fundamentales de otros sujetos de especial protección constitucional, la Corte Constitucional no puede ser indiferente con respecto al alcance de las situaciones reveladas en el trámite de tutela, privilegiar aspectos formales sobre el derecho sustancial y desconocer los eventos en los que la decisión debe hacerse extensiva a todos los sujetos que, junto con los actores, integran una misma comunidad que, en razón de la identidad fáctica, conforman un grupo social que se verá directamente impactado por la decisión de la Corte.

No obstante, el alcance de estas medidas debe velar porque la imposición de las cargas a las autoridades sea razonable. En consecuencia, es necesario que en el cumplimiento de la orden de amparo las entidades territoriales y las autoridades administrativas adelanten una actuación diligente dirigida a identificar a los ocupantes, clasificarlos de acuerdo con los grupos referidos en el fundamento jurídico 111 y determinar las medidas de protección procedentes y explicadas en precedencia. En ese sentido, en aras de evitar incentivos que favorezcan posteriores ocupaciones irregulares y para racionalizar las cargas de las autoridades, la aplicación de los efectos sólo se extenderá a las personas que aunque no formularon la acción de tutela durante la actuación administrativa o judicial de desalojo, o el trámite constitucional, fueron identificados como ocupantes del predio y que, por lo tanto, fueron caracterizados.

Caso concreto

Precisión preliminar

136.- Tal y como se explicó en la presentación del caso la acción de tutela se formuló por 57 personas. No obstante, en el examen de la legitimación en la causa por activa se advirtió que sólo 44 suscribieron el escrito de tutela y presentaron la acción a nombre propio. En relación con las 13 personas restantes, identificadas en la acción como promotoras del amparo, pero que no la suscribieron y que requeridas en esta sede tampoco ratificaron esa condición, se concluyó que no concurren los elementos para tener por acreditada la legitimación en la causa por activa.

Ahora bien, a pesar de las consideraciones descritas la Sala advierte que la solicitud de amparo hace referencia a un contexto de ocupación de un predio del municipio El Copey, comprobado en el trámite de esta acción constitucional. En concreto, las actuaciones reportadas por la Inspección de Policía de El Copey y en la inspección judicial ordenada en esta sede revelan un panorama más amplio que el de la ocupación de los promotores del amparo y que incluyó, de acuerdo con el último reporte, que por lo menos 120 núcleos familiares conformados aproximadamente por 365 personas ocupaban irregularmente el inmueble en mención. En consecuencia, el examen de la solicitud de amparo se adelantará conforme a ese contexto.

Análisis de la solicitud de amparo bajo las reglas de unificación

137.- En la acción de tutela, los actores adujeron que se encuentran en situación de pobreza extrema y son sujetos de especial protección constitucional por diversas condiciones. En particular, señalaron que entre los accionantes hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos y que la mayoría de los núcleos familiares están integrados por menores de edad.

Indicaron que como consecuencia de la falta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas ocuparon un predio del municipio El Copey, en el que se pretendía adelantar un proyecto de vivienda en el marco del programa “*Mi Casa Ya*”, y durante el tiempo en el que han mantenido la ocupación las autoridades municipales realizaron varias diligencias de desalojo, en las que se vulneraron sus derechos fundamentales por cuanto: (i) no les notificaron las actuaciones para el desalojo; (ii) no les permitieron ejercer el derecho de defensa; (iii) no caracterizaron a los ocupantes para establecer sus condiciones de vulnerabilidad; y (iv) no les ofrecieron medidas de reubicación. En consecuencia, solicitaron como medida de protección de sus derechos fundamentales que se ordene la suspensión de las medidas de desalojo hasta que se les brinden soluciones de vivienda de carácter temporal y de largo plazo.

138.- Por su parte, la Alcaldía y la Inspección de Policía de El Copey adujeron que en el trámite de desalojo respetaron las garantías del debido proceso a través de la notificación de las actuaciones y la caracterización de los ocupantes del predio. Asimismo, destacaron que en el inmueble se adelantaron varias diligencias de inspección, caracterización y desalojo, en las que inicialmente se identificaron actos de cercamiento de los predios, estos fueron derribados, y cada vez que regresaban al predio se presentaban nuevas actuaciones de perturbación que incrementaron de manera gradual y significativa. En particular, mediante las diferentes respuestas emitidas en este trámite constitucional, la Corte pudo constatar la evolución de la situación de ocupación así:

Fecha	Actuación	Ocupantes
Enero 2018	Contrato Proyecto de vivienda	NR
Mayo 2018	1ª denuncia ocupación	NR
Junio 2018	Inspección ocular	0
Septiembre 2018	Inspección ocular	0
Octubre 2018	Acción de tutela	NR
Noviembre 2018	Inspección ocular	11
Julio 2019	Inspección ocular	377
Febrero 2020	Inspección judicial	366

Establecido el contexto general del caso, esto es, que: (i) un grupo de personas que refieren diversas condiciones de vulnerabilidad emprendieron actos de perturbación de la posesión de un predio del municipio El Copey; (ii) los ocupantes reconocen que el municipio es el propietario del predio y que en este se pretendía adelantar un proyecto de vivienda de interés social; (iii) la

ocupación varió en cortos periodos desde actos precarios como el encerramiento de lotes hasta la construcción de espacios de vivienda; y (iv) los ocupantes exigen que se suspendan las medidas de desalojo hasta que se ofrezcan soluciones de vivienda a corto, mediano y largo plazo, la Sala examinará la violación de los derechos fundamentales alegada. Para la evaluación de estas circunstancias y la aplicación de las reglas de unificación de la jurisprudencia en el presente asunto se partirá de las premisas anunciadas en los fundamentos jurídicos 105 a 111 de esta sentencia, las cuales se comprueban en el presente asunto:

139.- En primer lugar, **en este caso no se generaron expectativas que gocen de protección constitucional, esto es, la actuación del municipio El Copey en relación con la ocupación irregular del bien no generó situaciones de confianza legítima.** Por el contrario, en el presente asunto la Alcaldía emprendió diversas actuaciones para lograr la recuperación material del inmueble incluso en momentos tempranos en los que la invasión no comportaba el uso del predio como un lugar de vivienda.

En efecto, en las entrevistas recaudadas en la inspección judicial los ocupantes precisaron que el primer acto de ocupación se adelantó el 13 de mayo de 2018, hecho con base en el cual nombraron el asentamiento “*Barrio Trece de Mayo*”. El **15 de mayo de 2018** vecinos del lugar presentaron las primeras denuncias sobre cercamientos en el inmueble. El **16 de mayo de 2018**, la Inspección de Policía de El Copey profirió auto en el que dio inicio al proceso policivo por ocupación de hecho y le solicitó a la Fuerza Pública que adelantara las actuaciones dirigidas a expulsar a los ocupantes de acuerdo con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016²²⁷. El **17 de mayo siguiente** en el desarrollo de las acciones preventivas no encontraron ocupantes en el predio sino “*un gran número de palos y pitas que dividían en predio en pequeños lotes*”.

Asimismo, la autoridad de policía dio cuenta de otras actuaciones de inspección ocular al predio en el que **se presentaban nuevas estructuras sin ocupantes**, las cuales fueron retiradas -8 de junio de 2018, 12, 21 y 25 de septiembre de 2018-, y de **las diligencias en las que se identificaron habitantes luego de la formulación de la acción de tutela** -1, 15 y 17 de noviembre de 2018, 14 y 25 de junio de 2019, 25 de junio de 2019-.

En consecuencia, como se evidencia de las actuaciones descritas y se explicará más adelante la Alcaldía de El Copey emprendió de manera oportuna, permanente y diligente las actuaciones necesarias para la protección de sus derechos sobre el predio. Por lo tanto, de su actividad no se desprenden omisiones o conductas negligentes que infundieran confianza en los ocupantes sobre la tolerancia a la ocupación de hecho.

²²⁷ “**ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN.** Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación. El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía.”

140.- En segundo lugar, **el alcance del derecho a la vivienda digna impide admitir que las construcciones precarias en espacios que no cuentan con condiciones de habitabilidad y salubridad como las realizadas en este caso generan situaciones de vivienda digna.** En efecto, en el presente asunto se advirtió que en el transcurso de la ocupación los habitantes hicieron construcciones sin acceso a medidas de salubridad, espacios habitacionales suficientes, conexiones a servicios públicos, entre otras condiciones necesarias para la vivienda adecuada. De acuerdo con la información recaudada en la inspección judicial adelantada el 4 y 5 de febrero de 2020 se advirtió la división del predio en aproximadamente 120 lotes, en los que se realizaron construcciones precarias con las siguientes características:

Materiales	Construcciones
Barro, bahareque y tejas de zinc	55
Madera y tabla	27
Sacos de arena, escombros y plástico	20
Bloque, cemento	10
Lotes cercados, cultivos y mejoras sin vivienda	7

Adicionalmente, aunque no se recaudaron los datos de todas las construcciones en la inspección se registró que en muchos casos los espacios habitacionales corresponden principalmente a una única habitación, en la que conviven núcleos familiares completos, integrados en promedio entre 3 y 5 personas. Igualmente, la mayoría de las construcciones carecen de baño o un espacio de saneamiento básico.

141.- En consecuencia, las construcciones precarias en mención, sin acceso formal a servicios de agua y luz (algunas cuentan con conexiones ilegales), sin un sistema de alcantarillado que permita mantener unas condiciones de salubridad y dignidad, y sin el cumplimiento de las condiciones de vivienda adecuada, reconocidas por la jurisprudencia constitucional, no pueden ser admitidas como vivienda digna. La actuación estatal, incluida la respuesta judicial, no puede estar dirigida a admitir estas condiciones de extrema precariedad en materia de vivienda y contrarias a la dignidad humana, como respuestas a la necesidad de vivienda de la población más vulnerable.

142.- En tercer lugar, el procedimiento policivo dirigido a lograr el desalojo de los ocupantes del predio persigue la protección de un inmueble de la entidad territorial y este propósito guarda una íntima relación con la legalidad, la seguridad jurídica, el interés general, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protección de los bienes públicos y su operatividad tiene una importancia mayúscula en la legitimidad del Estado, la construcción de la paz y la protección del interés general.

Adicionalmente, en el presente asunto la relevancia de la protección del predio se refuerza por su destinación. En el trámite de la acción de tutela la Alcaldía explicó que el 23 de enero de 2018 la Gobernación del Cesar y COMFACESAR celebraron un convenio de asociación para la aplicación de subsidios del Programa “*Mi Casa Ya*”, en el que se incluyó al municipio El Copey para la

aplicación de 154 subsidios. En el marco de este programa la entidad territorial se comprometió a entregar el bien identificado con matrícula inmobiliaria 190-159605 para la construcción del proyecto de vivienda. Sin embargo, en atención a la ocupación bajo examen no pudo cumplir con la obligación a su cargo y finalmente el proyecto no obtuvo el cierre financiero requerido.

En consecuencia, en el presente asunto la recuperación material del inmueble no sólo protegía los derechos reales de la entidad territorial sino que también involucraba los intereses de los posibles beneficiarios del proyecto de vivienda dirigido a población vulnerable. En ese sentido, la Sala destaca que en la acción de tutela los ocupantes reconocieron esa circunstancia e indicaron que las condiciones de vulnerabilidad los llevaron a *“tomar posesión de un predio de propiedad del municipio donde se pretendía realizar un proyecto de vivienda que nunca se ha dado y que de darse sólo quienes cuenten con suficientes recursos y relaciones podrán acceder a él.”*²²⁸

De manera que la relevancia constitucional del procedimiento de desalojo está comprobada, en general, por los intereses que subyacen a su previsión en el ordenamiento jurídico y, adicionalmente, por la destinación del inmueble a la construcción de un proyecto de vivienda para población vulnerable en un municipio con altas necesidades habitacionales²²⁹.

143.- En cuarto lugar, en la ocupación bajo examen concurren sujetos que presentan diferentes circunstancias y vulnerabilidades, las cuales **deben ser identificadas, evaluadas y consideradas** para establecer la violación de los derechos fundamentales y las medidas de protección. En el contexto de la ocupación examinada en esta oportunidad y de acuerdo con el panorama reflejado a través de las actuaciones adelantadas en el trámite de tutela, *prima facie*, se presentan los siguientes grupos de ocupantes:

El **primer grupo está integrado por víctimas de desplazamiento forzado**. Con fundamento en las bases de datos construidas a partir del escrito de tutela, las diligencias de caracterización y la inspección judicial se estableció que de los **57 promotores del amparo 20 estaban inscritos en el RUV** por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Asimismo, la UARIV indicó que del total de las bases de datos pudo identificar a **135 personas inscritas en el RUV** cuyo desplazamiento forzado se produjo así:

Año del desplazamiento forzado	Víctimas inscritas en el RUV
1990	2
1995	2
1996	1
1997	9

²²⁸ Folio 14, cuaderno 1.

²²⁹ De acuerdo con las pruebas recaudadas en la acción de tutela, la Alcaldía y la Personería de El Copey indicaron que el municipio presenta diversas situaciones de asentamientos irregulares en atención a : (i) el alto déficit de vivienda; (ii) el alto número de asentamientos indígenas; (iii) el alto índice de personas víctimas del conflicto armado; (iv) y actos ilegales de promoción de las invasiones para la apropiación irregular de los predios y su posterior venta; (v) la ausencia de una política estatal de subsidios de vivienda que beneficie al municipio y (vi) al incremento de población inmigrante irregular que se ha asentado en esa entidad territorial.

1998	5
1999	2
2000	2
2001	22
2002	15
2003	22
2004	16
2005	9
2006	10
2007	5
2008	4
2009	1
2011	1
2012	1
2014	4
2015	2
Total	135

El **segundo grupo** hace referencia a **los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado y que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda**. En ese sentido, es importante destacar que de acuerdo con la inspección judicial el predio estaba ocupado aproximadamente por 120 núcleos familiares integrados por 365 personas. De acuerdo con la caracterización efectuada se evidencia que, además de los datos sobre desplazamiento forzado referidos previamente, en los ocupantes concurren las siguientes condiciones de especial protección constitucional:

Sujetos de Especial Protección Constitucional²³⁰	Núcleos familiares	Individuos
Menores de edad	80	149
Tercera edad (76 años en adelante)	2	2
Indígenas y personas afro	3	16
Madre o padre cabeza de hogar	23	23
Situación de discapacidad	1	1

El **tercer grupo** corresponde a **sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional**. En relación con este grupo resultan ilustrativas las situaciones de personas que en el marco de las caracterizaciones y la inspección judicial adujeron que son propietarios de otros predios. Por ejemplo, una de las primeras familias ocupantes explicó que: *“Actualmente vive en la vereda, tienen las cosas en la vereda y duerme en la invasión a ver si puede obtener un predio”²³¹*. Asimismo otro grupo familiar aclaró que vivía en otro predio y que: *“vienen por ratos, viven en el barrio las delicias”²³²*. Por su parte, otra de las ocupantes señaló que: *“(…) Llegó al barrio reinvasiando el patio de la invasora del lote más grande porque ella ya tiene casa. Los vecinos le ayudaron porque le dijeron que podía meterse aquí.”²³³*

²³⁰ En muchas personas concurren varias circunstancias que los hacen sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo una persona desplazada y madre cabeza de familia.

²³¹ La caracterización del núcleo familiar de Ana Ríos, que corresponden a una de las tres primeras familias que habitaron el predio.

²³² Folio 315, cuaderno inspección judicial

²³³ Folio 289 cuaderno Inspección Judicial.

Igualmente, como se explicó en la identificación de las construcciones algunos lotes sólo cuentan con cercamientos o cultivos, de manera que no están destinados a satisfacer necesidades imperiosas de vivienda; y otros grupos familiares explicaron que viven en casas en arriendo en otros barrios y adelantan construcciones en la invasión para ser propietarios de un inmueble²³⁴.

Finalmente, llama la atención de la Sala que de los 57 promotores de la acción 17 personas, de las cuales cinco están incluidas en el RUV como víctimas de desplazamiento forzado, **no se encontraron habitando el predio** en las caracterizaciones realizadas el 1º de noviembre de 2018, el 3 de julio de 2019 y en la inspección judicial adelantada el 4 y 5 de febrero de 2020²³⁵. Esta situación pudo obedecer al carácter volátil de las situaciones de ocupación que, como se verá en este caso, variaron en períodos muy cortos. Sin embargo, como se vio en relación con otros ocupantes, es posible que los 17 actores en mención sólo ejercieran actos de cercamiento, hipótesis que descartaría la necesidad urgente de vivienda.

El cuarto grupo corresponde a los migrantes venezolanos. En la inspección judicial se identificaron 10 grupos familiares integrados por 37 individuos, de los cuales 19 son menores de edad. En las entrevistas realizadas algunas personas indicaron que ingresaron al país por pasos irregulares y en atención a la crisis humanitaria que se presenta en Venezuela²³⁶.

144.- Con respecto a los grupos descritos es necesario precisar que en esta sede se destacan los elementos diferenciales generales en aras de precisar el alcance de las medidas de protección de acuerdo con las reglas de unificación de la jurisprudencia. Sin embargo, considerada la magnitud de la ocupación y la variabilidad de estas situaciones de hecho, como lo demuestra este caso en el que en menos de seis meses la ocupación pasó de 11 a 377 personas, se ordenará la actualización de la caracterización de los ocupantes del predio para establecer la situación actual de las víctimas de desplazamiento forzado y sujetos de especial protección constitucional que ocupan el predio.

El derecho al debido proceso en las actuaciones de desalojo de la ocupación en El Copey

145.- Con base en las premisas descritas la Sala examinará si en las actuaciones de desalojo se violaron las garantías del debido proceso de los ocupantes. En efecto, el primer reparo de los accionantes estuvo relacionado con la forma en la que se adelantaron los procedimientos por cuanto, adujeron, no se les

²³⁴ Por ejemplo núcleos familiares encabezados por Manuel de Jesús Alonso, José Eduardo Velásquez, José Fernando Vizcaino Yepes, Mayerli Beatriz Rodelo entre otros, folios 213, 328 y 329 cuaderno Inspección Judicial.

²³⁵ De los 57 accionantes, las siguientes personas no se encontraron habitando el predio en las diligencias realizadas el 1º de noviembre de 2018, el 3 de julio de 2019 y el 4 y 5 de febrero de 2020: 1. Dairo Manuel Navas Reyes, 2. Duy Naringumu Crespo Torres, 3. Francia Elena Yepes Lora, 4. Yenis Eliana Suarez Hernández, 5. José Luis Borja Pabón, 6. Carlos Alberto Rada Andrade, 7. Brayan Pallares Rodríguez, 8. José Lucas De La Cruz Pérez, 9. Alexander de Jesús Barcanegra Rodríguez, 10. Luis Alberto Vásquez Muñoz, 11. Katty Julieth Zapata Ocho, 12. Edilberto Rafael Castro Movilla, 13. Juan Carlos Domínguez Cárdenas, 14. Jorge Alberto García Torres, 15. Ángel Crespo Montero, 16. Estelinda Montero Villafaña y 17. Luz Line Orozco Ospino.

²³⁶ Declaraciones de José Gregorio Salas, Margoth del Carmen Rodríguez folios 293 y 294 cuaderno Inspección Judicial.

comunicaron las decisiones, no se les garantizó el ejercicio del derecho de defensa, las actuaciones implicaron el uso de la fuerza, y no se caracterizaron a las personas ocupantes para brindarles soluciones de vivienda. Para el análisis sobre el respeto de las garantías del debido proceso es necesario reiterar que las actuaciones de desalojo deben responder a un “*debido proceso estricto*” que incluye unas garantías mínimas que se evaluarán en esta oportunidad. Asimismo, es necesario destacar que el examen de la actuación de desalojo también debe estar guiado por criterios de razonabilidad y proporcionalidad sobre las exigencias a las autoridades en atención a la magnitud de contextos de ocupación y a su variabilidad en periodos muy cortos.

146.- Los elementos de prueba recaudados evidencian que la ocupación del predio en el municipio El Copey ha sufrido variaciones que pueden ser identificadas y clasificadas en tres momentos, en los cuales las actuaciones de las autoridades se han ajustado para responder a las circunstancias cambiantes. En concreto, los tres momentos relevantes corresponden a:

Momento	Fecha	Actuación de las autoridades
Actos de ocupación sin una situación de vivienda	13 a 17 de mayo 2018	Acciones preventivas conforme el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016.
Trámite policivo por actos de cercamiento hasta las primeras manifestaciones de situaciones de vivienda	18 de mayo de 2018 a 15 de noviembre de 2018	Inspecciones oculares, diligencias de caracterización, desmontes de estructuras, y desalojo de las tres primeras familias ocupantes
El período de consolidación de una situación de ocupación en materia de vivienda	17 de noviembre de 2018 en adelante	Caracterización de los ocupantes y suspensión material de las medidas en el trámite de tutela

Los diversos momentos y escenarios por los que atravesó la ocupación no generan las mismas medidas de protección. En efecto, las primeras actuaciones de la autoridad de policía se efectuaron cuando se presentaban actos de perturbación de la posesión que no correspondían *prima facie* a una situación de vivienda. En ese sentido, es necesario destacar que el debido proceso estricto referido en los fundamentos jurídicos 34 a 36 para situaciones de desalojo parte de un contexto **en el que las personas ocupan el predio para su propia vivienda y son desalojadas en el marco de dicha ocupación irregular**. Estas reglas no cobijan cualquier acto de perturbación de la propiedad, sino que se trata de las garantías que deben ser otorgadas cuando los trámites de desalojo recaen en espacios y sobre sujetos que enfrentan una pérdida de su vivienda precaria.

Primer momento: actos de ocupación sin una situación de vivienda en el predio

147.- El primer acto de ocupación a través de cercamientos precarios se adelantó el 13 de mayo de 2018. El 15 de mayo siguiente, el Alcalde presentó denuncia sobre los actos de perturbación de la posesión y el 16 de mayo de

2018 la Inspección de Policía profirió auto de apertura en el procedimiento de amparo policivo e indicó que, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016, procedía la acción preventiva, la cual está dirigida a que se detengan los actos iniciales de perturbación de bienes inmuebles. En consecuencia, ofició a la Fuerza Pública para que adelantaran las actuaciones preventivas con el acompañamiento de la Personería Municipal, la Comisaría de Familia y la Secretaría de Gobierno.

La actuación preventiva se ejecutó el 17 de mayo de 2018, a través del desmonte de estructuras precarias que pretendían dividir el predio en lotes. Sin embargo, para este momento no se presentaban estructuras de vivienda. En concreto, el acta de la diligencia precisa que: *“Llegados al sitio de la diligencia encontramos que el predio se encontraba vacío, la Policía Nacional y el Ejército Nacional, acordonaron el lugar, los trabajadores procedieron al retiro de un gran número de los palos y pitas que dividían el predio en lotes pequeños”*²³⁷.

Adicionalmente, en el desarrollo de la diligencia llegaron las personas que hicieron los cercamientos en mención y el Alcalde de El Copey para el momento, José Luis Nieves Pérez, adelantó una reunión en el predio, registrada en video aportado al trámite constitucional, en la que les explicó: (i) la destinación del predio para la construcción de 88 viviendas en el marco del programa de vivienda *“Mi Casa Ya”* y las condiciones para la participación de ese proyecto; (ii) el desarrollo de dos proyectos adicionales para un total de 300 soluciones de vivienda en el municipio; e (iii) hizo un llamado a detener las acciones de invasión que se presentan en el municipio así:

“(…) en la medida en que se presenten este tipo de invasiones esos proyectos se van a caer. Entonces ¿en qué terminamos? en que se van a construir viviendas en pésimas condiciones, las familias que van a entrar ahí van a entrar en pésimas condiciones. Igual van a seguir teniendo una mala calidad de vida sin servicios públicos, sin agua, sin alcantarillado y al final todos vamos a perder, porque ni la administración ni los que van a invadir los lotes van a estar viviendo de la forma que merecen. Yo estoy preocupado si invaden esto vamos a perder otro proyecto como ha sucedido en otros proyectos de El Copey. (...) Si el municipio compra un lote al mes ya lo están invadiendo (...)

(...) Los invito a que analicen: El Copey está creciendo a un ritmo rápido, es cierto, pero nosotros tenemos que crecer en forma ordenada. Meterse acá a levantar viviendas sin servicios eso al final los que van a vivir aquí van a vivir mal y el municipio sigue en el mismo desorden. (...) Como Alcalde lo que tenemos que hacer son las gestiones ante el Ministerio de Vivienda y la Gobernación para que casas de interés social gratuita lleguen a El Copey, pero no solamente van a ser viviendas gratis hay otras personas que no tienen casa que de pronto se ganan uno o dos salarios mínimos que también ellos pueden hacer el aporte, que es el caso de las casas que se van a construir aquí (...) nosotros sí estamos buscando la solución al problema del déficit habitacional que tiene El Copey, pero si no nos dejan y todos los lotes del municipio los van a

²³⁷ Folio 22 expediente policivo 2018-009.

invadir entonces ¿dónde vamos a hacer esas casas?, es la pregunta que les hago y los invito a que analicen eso (...)

*No se dejen manipular y engañar de las personas que están acostumbradas a invadir lotes y después vender los terrenos, gente que está en todas las invasiones. Entonces ese es mi llamado a que los que no tienen casa participen de las 200 que se van a entregar, todavía eso no tiene dueño. Usted hace la solicitud, (...) eso es una convocatoria abierta y el que define el DPS no la Alcaldía (...)*²³⁸

Por su parte, las personas expresaron su disconformidad por exigencias como el aporte económico en el programa “*Mi Casa Ya*” porque no cuentan con los recursos para el efecto, y refirieron su situación de vulnerabilidad y su incredulidad sobre la posibilidad de participar y acceder a proyectos de vivienda. En particular, como lo señalaron en la acción de tutela adujeron que se trata de programas que benefician a pocas personas que tengan “*conexiones*” y no a quienes más lo necesitan. El Alcalde respondió a estos cuestionamientos explicando que el funcionamiento de los programas se define por las autoridades del orden nacional, la identificación de población vulnerable se adelanta por parte de la Red Unidos y el DPS, y que las autoridades municipales no determinan los beneficiarios y, de esta forma, se asegura mayor transparencia.

148.- En relación con este primer momento es necesario destacar que no son aplicables las garantías referidas en los fundamentos jurídicos 34 a 36, por cuanto estas reglas están dirigidas a proteger el debido proceso y la dignidad de las personas que ocuparon los predios para su necesidad de vivienda urgente y enfrentan situaciones de desalojo. En contraste, en este primer momento la actuación policiva estaba dirigida a disuadir actos de perturbación como cercamientos irregulares, pero no se dirigió a desalojar a ocupantes de espacios de vivienda o habitación precaria.

En efecto, la acción preventiva que refirió la autoridad de policía está prevista en el ordenamiento jurídico como una reacción preliminar e inmediata con respecto a los actos iniciales o primigenios de perturbación de la posesión. Por lo tanto, en esta instancia no son exigibles las garantías de consulta o notificación previa, pues desnaturalizarían la celeridad y oportunidad de la acción preventiva en mención.

Segundo momento. Trámite policivo por actos de cercamiento reiterados hasta las primeras manifestaciones de situaciones de vivienda

149.- Luego de las acciones preventivas adelantadas el 17 de mayo de 2018, la Inspección de Policía efectuó las siguientes actuaciones:

(i) Inspección ocular adelantada el 8 de junio de 2018 a las 7:15 am²³⁹, en la que en compañía del Personero municipal y la Comisaría de Familia se visitó el predio y se advirtió que: “*el predio se encuentra dividido en un gran número de lotes pequeños cercados con palos y pitas, además existen varias estructuras*

²³⁸ Video del 17 de noviembre de 2018, CD expediente policivo 2018-009.

²³⁹ La realización de la inspección ocular se decretó en autos de 22 de mayo y 5 de junio de 2020.

levantadas con palos encerradas con malla verde; en este no se encontró personal alguno como tampoco menores de edad”²⁴⁰. Las autoridades dejaron registros fotográficos de la situación.

(ii) Resolución 02 de 09 de julio de 2018 en la que se concedió el amparo policivo al inmueble y se ordenó el desalojo de las personas indeterminadas.

(iii) La decisión de desalojo se notificó mediante edicto fijado en el predio e información a través de medios de comunicación locales. En efecto, la acción de tutela formulada el **29 de octubre de 2018** precisó en el hecho sexto que:

*“(...) hace algunos días el señor José Luis Nieves Pérez, Alcalde municipal de El Copey – Cesar, a través de un medio radial local anunció que en los próximos días se adelantará una nueva diligencia de desalojo en el predio ocupado por nosotros sin que a nosotros se nos haya notificado de las actuaciones administrativas para tal fin, y sin adelantar las caracterizaciones y estudios socioeconómicos de las familias que aquí nos encontramos.”*²⁴¹

(iv) El 12 de septiembre de 2018, la Inspección de Policía en compañía del Secretario de Gobierno, la Comisaría de Familia, la Policía Nacional y el Ejército Nacional se trasladaron al predio para retirar las estructuras. Sin embargo, la diligencia no se pudo realizar, pues aunque el predio no estaba habitado:

*“(...) al llegar se evidenció un gran número de personas, con palos, piedras y machetes, además se encontraban con la cara cubierta, gritando palabras ofensivas y amenazantes, por lo que fue imposible realizar la actividad programada ya que no se contaba con el personal suficiente e idóneo para garantizar la seguridad de los funcionarios y trabajadores presentes.”*²⁴²

(v) El 21 de septiembre de 2018 se programó audiencia para la caracterización de posibles ocupantes del predio, la cual fue notificada mediante aviso fijado en el inmueble. El 25 de septiembre siguiente en la realización de la audiencia se advirtió que en el predio: *“(...) sólo se encontró que este está dividido por un gran número de lotes pequeños los cuales están cercado con palos y pitas; por lo que no es posible realizar ninguna caracterización ya que no se encontró a ninguna persona en este.”*

(vi) El 1º de noviembre de 2018 se adelantó nueva diligencia de caracterización en la que se encontraron tres familias habitando el predio, en relación con las que se verificó el número de integrantes, si estaban incluidos en el RUV y las circunstancias de la ocupación.

(vii) El 13 de noviembre de 2018 mediante edicto fijado en el inmueble se notificó que la audiencia de desalojo se realizaría el **15 de noviembre siguiente**. En el marco de la audiencia se identificaron los tres grupos

²⁴⁰ Folio 29, expediente policivo 2018-019.

²⁴¹ Folio 14, cuaderno 1.

²⁴² Folio 33, expediente policivo 2018-019.

familiares, el primero era víctima de desplazamiento forzado, el segundo pertenecía a un grupo étnico y el tercero no tenía condición de vulnerabilidad, pues era propietario de un inmueble en el municipio y construía en la ocupación para adquirir un nuevo lote. En relación con los dos primeros grupos familiares se otorgó un subsidio de \$600.000 y se adelantaron las actuaciones de desalojo.

150.- Con respecto al segundo momento de la situación de ocupación descrito es necesario destacar que en las actuaciones de desalojo se respetaron las garantías del debido proceso, pues durante el tiempo en el que no se advirtieron situaciones de vivienda se adelantaron las inspecciones oculares al predio, se adoptaron las medidas de amparo posesorio y se notificaron las actuaciones por vías como los medios de comunicación local. Únicamente hasta la diligencia de caracterización realizada el 1° de noviembre de 2018 se comprobaron situaciones de vivienda. Tan pronto la autoridad de Policía verificó la presencia de ocupantes en una situación de habitación en el predio dispuso: (i) la notificación de las actuaciones, (ii) el acompañamiento de autoridades como la Personería Municipal y la Comisaría de Familia para la caracterización de las tres familias ocupantes; (iii) indagó por las circunstancias de la ocupación y la razón por la que las familias se encontraban en el predio; y (iv) gestionó las actuaciones dirigidas a brindar la ayuda humanitaria en relación con las víctimas de desplazamiento forzado.

La actuación referida, desde una perspectiva del debido proceso, no merece reproches por cuanto los elementos de prueba evidencian que el primer y segundo momento de la ocupación se limitó a actos de perturbación de la posesión que no estaban dirigidos a satisfacer de manera inmediata necesidades de vivienda. En concreto, desde el mes de mayo de 2018 e incluso después de la formulación de la acción de tutela se adelantaron múltiples visitas al inmueble, registrada en medios fotográficos y video, y documentadas a través de las actas, en las que se encontraban cercamientos y construcciones precarias, que no estaban destinadas a la habitación. Asimismo, en el momento en el que se advirtió una situación de vivienda se adoptaron medidas concretas para la identificación de los ocupantes, la notificación de la actuación, la presencia de las autoridades administrativas en el trámite de desalojo, la ejecución de las actuaciones durante el día y la entrega de ayuda humanitaria.

En concordancia con lo anterior, la Sala reitera que los sujetos que no habitaban en el predio en la fecha en la cual se materializó la diligencia, identificada como vulneratoria de los derechos fundamentales, no podían ser consideradas al resolver este problema jurídico, pues cómo se explicó ampliamente en el fundamento jurídico 146, las especiales reglas de debido proceso en materia de desalojo están dirigidas a proteger los derechos de las personas que ocuparon los predios para su necesidad de vivienda urgente y enfrentan situaciones de desalojo. En consecuencia, no se extienden sobre las personas que ejercían actos de mera perturbación a través de cercamientos y no habitaban el predio.

Tercer momento. El periodo de consolidación de una situación de ocupación en materia de vivienda

151.- Al día siguiente a la actuación de desalojo de las tres familias ocupantes se emprendieron nuevos actos de perturbación y el 17 de noviembre de 2018 se

adelantaron nuevas actuaciones de desalojo. En el marco de este trámite se realizaron tres capturas por el delito de invasión de tierras.

El 20 de noviembre de 2018, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar concedió el amparo reclamado por los accionantes y le ordenó a las autoridades municipales suspender los actos de desalojo hasta que se realizara un censo de los ocupantes de varios predios del municipio que presentaban situaciones de ocupación irregular y se adoptaran soluciones en materia de vivienda. Esta decisión se anuló el 16 de enero de 2019 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar, que ordenó rehacer el trámite de tutela.

En atención al desarrollo del trámite de tutela no se adelantaron nuevas actuaciones en el procedimiento de desalojo²⁴³. Luego de que se notificó el fallo de segunda instancia, que denegó el amparo, se ordenó una nueva caracterización de los ocupantes, la cual se realizó el 3 de julio de 2019 “*con el fin de verificar el número de familias que habitan el predio, garantizando de esta manera el debido proceso.*”²⁴⁴

La segunda caracterización se adelantó luego del periodo de suspensión material del procedimiento policivo entre el 17 de noviembre de 2018 y el 3 de julio de 2019. En este tiempo la situación de ocupación varió de tres familias ocupantes, desalojadas y en relación con las que se tomaron medidas de atención humanitaria, a 105 familias, integradas por 377 individuos.

152.- En el tercer momento, se advierte que la autoridad de Policía en atención al trámite constitucional y al primer fallo de tutela suspendió materialmente el proceso. En efecto, es claro el contraste entre la actuación adelantada en los dos primeros momentos de la ocupación, que incluyó múltiples y reiteradas diligencias para la protección material del predio y así garantizar su destinación al proyecto de vivienda frente a la suspensión de las actuaciones en el tercer momento descrito. Esta actuación, tampoco merece reproches de cara al **debido proceso de los ocupantes, pues no se advierten situaciones violatorias de sus garantías procesales.**

En ese sentido, la Sala reitera que el examen de las acciones de las autoridades en los trámites de desalojo si bien deben estar orientadas a garantizar un estricto debido proceso también deben ser evaluadas desde criterios de proporcionalidad y razonabilidad. El presente caso revela cómo la actuación de la Inspección de Policía estuvo dirigida a responder a la situación con los instrumentos jurídicos a su alcance, maximizar las garantías procesales de los ocupantes, atender el interés del municipio en la protección del predio y ajustar las medidas en un contexto de perturbación de la posesión que presentaba variaciones en espacios de un día. Asimismo, la Sala destaca la actuación del entonces Alcalde de El Copey en los intentos por acercarse a la población para explicar los efectos de la ocupación de cara al desarrollo de la política de vivienda en el municipio, el funcionamiento de los programas, las

²⁴³ Luego de que se rehizo el trámite de tutela, se profirieron los fallos de primera y segunda instancia el 12 de febrero y 25 de abril de 2019 se declaró improcedente la acción de tutela.

²⁴⁴ Folio 269, expediente policivo 2018-019.

competencias de las autoridades en el orden nacional, y la importancia de la protección del predio para generar soluciones de vivienda digna.

El examen en relación con el derecho a la vivienda

153.- Ahora bien, descartada la afectación de las garantías del debido proceso en el proceso de amparo policivo 2018-009 la Sala examinará si las actuaciones adelantadas por la Inspección de Policía y la Alcaldía de El Copey vulneraron el derecho a la vivienda de los accionantes. En el escrito de tutela presentado el 29 de octubre de 2018 los actores indicaron que en las diligencias de desalojo las autoridades no adoptaron medidas de reubicación temporal, ni les ofrecieron soluciones habitacionales de mediano y largo plazo.

154.- Tal y como se describió en el examen previo, las pruebas recaudadas en esta sede demuestran que la situación de ocupación del predio desde el 13 de mayo de 2018 hasta el 1° de noviembre de 2018, momento en el que se identificaron las tres primeras familias ocupantes, **no presentaba una situación de protección del derecho a la vivienda**. En particular, para el momento de la formulación de la acción de tutela se adelantaron múltiples actos de perturbación de la posesión mediante cercamientos de lotes a través de estructuras superficiales, las cuales fueron documentadas mediante registros fotográficos. Estas construcciones precarias que no estaban destinadas a la habitación no pueden generar las medidas de reubicación que exigían los actores.

Las especiales medidas de protección con respecto a los desalojos hacen referencia a los procedimientos en situaciones en las que las personas ejercen la ocupación irregular para su propia vivienda. En contraste, las actuaciones desarrolladas desde el 13 de mayo de 2018 no estaban dirigidas a buscar un refugio con respecto a una necesidad urgente sino a ejercer actuaciones de “*tenencia*” sobre el predio. En ese sentido, se destaca que los tres primeros núcleos familiares que empezaron a habitar el inmueble lo hicieron **sólo hasta el mes de noviembre de 2018** y distan de los 57 accionantes que formularon la solicitud de amparo el 29 de octubre de 2018. Asimismo, sólo la familia de Jacqueline Alfonso Trujillo, identificada como habitante del predio el 1° de noviembre, fungió como promotora de la acción, y el núcleo familiar encabezado por Elver Díaz reconoció que era propietario de otro inmueble, pero dormía en la invasión para adquirir la propiedad de otro lote.

En el trámite policivo se evidenció cómo desde el 13 de mayo de 2018 y después de la formulación de la tutela se presentó una serie de actos que no corresponden a medidas para cubrir la necesidad urgente de vivienda sino que, por el contrario, y como lo refirieron varios de los ocupantes están dirigidos a lograr una solución de vivienda a largo plazo, lo cual se acerca más al derecho a la propiedad privada. Por lo tanto, para el momento de presentación de esta acción constitucional y durante el tiempo en que la actuación correspondió a situaciones de encerramiento de lotes como mecanismo de acceso a predios **las autoridades de El Copey no estaban obligadas a brindar soluciones de reubicación para compensar los actos de cercamiento como lo reclamaron los accionantes**.

Adicionalmente, cuando se presentó la situación de ocupación del predio como un mecanismo de vivienda inmediata la Alcaldía identificó a las tres familias que habitaban el inmueble, estableció si tenían necesidades de vivienda comprobando que una de las familias dormía en la invasión para acceder a un lote, pero contaban con otra vivienda, y en relación con las dos familias que sí referían una situación de vulnerabilidad en materia habitacional les proporcionó una respuesta a través de subsidio de arriendo. De manera que la actuación de las autoridades municipales **denunciada en la acción de tutela** tampoco merece reproches desde la perspectiva del derecho a la vivienda.

155.- Con base en las circunstancias descritas, la Sala **no puede tener por probada la violación del derecho a la vivienda por la ausencia de medidas de reubicación que denunciaron los actores en la acción de tutela formulada el 29 de octubre de 2018**. Por el contrario, los hechos del caso demuestran que las actuaciones desarrolladas hasta ese momento correspondían a cercamientos precarios sin situaciones de habitación construidos bajo la convicción de que la invasión premeditada es la vía para acceder a soluciones de vivienda de largo plazo. Esta situación la confirman los datos remitidos por FONVIVIENDA y el Ministerio de Vivienda sobre la postulación a los programas de vivienda, pues de los 135 núcleos familiares, víctimas de desplazamiento forzado, sólo **26 hogares se han postulado a algún programa** para el acceso, mejoramiento o, en general, satisfacción del derecho a la vivienda en los programas en los que interviene la entidad. En relación con esta realidad que revela el asunto examinado, la Sala advierte la necesidad de fortalecer los mecanismos de comunicación con la población sobre las formas de acceso y el desarrollo de los programas de vivienda y, por lo tanto, emitirá las órdenes estructurales anunciadas en el capítulo de unificación dirigidas a (i) identificar los programas de vivienda para la población más vulnerable; (ii) fortalecer los canales de publicidad y conocimiento en relación con la oferta institucional en vivienda, los mecanismos de acceso y el acompañamiento; y (iii) mejorar la comunicación y el apoyo de las autoridades con competencias a nivel nacional a las entidades territoriales. Sin embargo, la necesidad de fortalecer la política de vivienda para población vulnerable, su publicidad y efectiva comunicación no implica que en el presente asunto se acepte que los actos de perturbación mediante el cercamiento del predio generaron derechos o debían generar medidas de protección en materia de vivienda. Por el contrario, la Sala reprocha estas actuaciones y reitera el impacto negativo que producen en el desarrollo de una política de vivienda ordenada en la que se priorice a los sujetos en situación de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, este caso resulta muy ilustrativo pues en un municipio con altas necesidades habitacionales y con una importante población víctima de desplazamiento forzado, grupos étnicos, personas en condición de pobreza y altos índices de población migrante los esfuerzos por desarrollar programas de vivienda para la población más vulnerable resultaron afectados por las actuaciones de sujetos que, por vías de hecho, reclamaron una actuación prioritaria en materia de vivienda, a pesar de que, como se vio, algunos de los ocupantes carecen de necesidades imperiosas de vivienda o, incluso, ejercían los actos de invasión del predio con el único propósito de hacerse a un nuevo inmueble.

El panorama generado tras la formulación de la acción de tutela y una primera medida de amparo anulada en el trámite constitucional

156.- Como se vio, antes de la formulación de la acción de tutela las actuaciones se concentraron en cercamientos y la división de lotes a través de estructuras precarias, las cuales eran retiradas del predio por parte de la Inspección de Policía, previa verificación de la ausencia de ocupantes en el inmueble. La admisión de la acción de tutela se notificó a las autoridades el 13 de noviembre de 2018 y la última actuación de desalojo se produjo el 17 de noviembre de 2018. En un primer fallo de tutela, proferido el 20 de noviembre de 2018, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar amparó los derechos fundamentales de los accionantes y ordenó la suspensión de las medidas de desalojo hasta que se adoptaran soluciones para los problemas de vivienda que refirieron los actores²⁴⁵.

Tras el fallo en mención, así como la nulidad, la vinculación de las demás autoridades con competencias en la materia, la reelaboración del trámite constitucional, la decisión de las instancias que, finalmente, denegaron el amparo y la notificación a las autoridades **transcurrieron aproximadamente seis meses**, tiempo durante el que la Inspección de Policía y la Alcaldía de El Copey se abstuvieron de adelantar nuevas actuaciones dirigidas a la protección material del inmueble en mención. Superado este tiempo y notificado el fallo de segunda instancia, la Inspección de Policía programó diligencia de caracterización de los ocupantes, realizada el 3 de julio de 2019, en la que **el panorama de la ocupación cambió radicalmente**.

En concreto, en la diligencia del 3 de julio de 2019 se advirtió que el predio estaba ocupado por aproximadamente 105 núcleos familiares integrados por 377 personas, la mayoría de los cuales adelantaron construcciones precarias en diferentes materiales y en las que satisfacen sus necesidades de vivienda. Luego, en el trámite de revisión en esta sede el 2 de diciembre de 2019 se comisionó al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar para que adelantara una inspección judicial en el predio, la cual se realizó el 4 y 5 de febrero de 2020. La jueza comisionada explicó que:

“(...) en su mayor parte el barrio Trece de Mayo está habitado por personas que han levantado casas que utilizan como vivienda familiar; casi todas tienen electricidad y agua que han conectado de forma irregular. Son personas de muy escasos recursos que viven allí en condiciones pobrísimas y cuyos recursos apenas les alcanzan para su supervivencia “alimentación y vestido”, no cuentan con alcantarillado y los baños que en algunas casas tienen son utilizados para la ducha, pozas artesanales. (...) En el predio están viviendo desplazados que no han podido acceder a una vivienda digna, algunos inmigrantes procedentes de Venezuela que ingresaron sin legalizar su situación en el país, pero también manifiestan desconocer los trámites. El acceso a la información estatal es escasa y se constató la necesidad de acompañamiento de autoridades públicas para que estas familias superen la condición de vulnerabilidad, siendo la falta de recursos

²⁴⁵ Esta decisión se anuló el 16 de enero de 2019 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar, que ordenó rehacer a actuación.

*económicos para poder pagar un arriendo en un barrio normalizado, la principal razón que han tenido (según dijeron) para reinvasar el predio después de haber sido desalojados.”*²⁴⁶

157.- Las circunstancias descritas evidencian que si bien antes de la formulación de la acción de tutela los actos ejercidos sobre el predio se limitaron a cercamientos y no a situaciones de vivienda que generaran medidas de reubicación y, por lo tanto, las actuaciones de las autoridades municipales no vulneraron el derecho a la vivienda de los actores, lo cierto es que **en el trámite de tutela ese panorama varió**. En concreto, el último contexto comprobado en esta sede da cuenta de una ocupación con las siguientes características:

Núcleos familiares	120
Personas	365

Sujetos de Especial Protección Constitucional ²⁴⁷	Núcleos familiares	Individuos
Menores de edad	80	149
Tercera edad (76 años en adelante)	2	2
Desplazados ²⁴⁸	36	121249
Indígenas y personas afro	3	16
Madre o padre cabeza de hogar	23	23
Situación de discapacidad	1	1
Inmigrantes	10	37

Tiempo de ocupación ²⁵⁰	Núcleos familiares
0-6 meses	2
6 meses-1 año	20
1 año a 1 año y medio	5
1 año y medio a 2 años	66
No precisan el tiempo	28

Número de veces que han sido desalojados del predio	Núcleos familiares
1	12
2	22
3	31
4	1
No indican	55

Adicionalmente, la autoridad judicial comisionada explicó que:

“Se trata de un terreno amplio, dividido por sus mismos habitantes en manzanas que van del número 1 al número 10, (...) asimismo los lotes

²⁴⁶ Folio 158, cuaderno inspección judicial.

²⁴⁷ En muchas personas concurren varias circunstancias que los hacen sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo una persona desplazada y madre cabeza de familia.

²⁴⁸ Se contabilizó a todo el núcleo familiar de la persona que adujo ser víctima de desplazamiento forzado.

²⁴⁹ Este dato corresponde a la información recaudada en la inspección judicial en relación con las personas que manifestaron ser víctimas de desplazamiento forzado.

²⁵⁰ En relación con los tiempos de ocupación, los entrevistados incluyen el tiempo en el que efectuaron los cercamientos de lotes. Los tiempos de ocupación se clasifican así: **0-6 meses**: ocupaciones iniciadas entre agosto de 2019 y enero de 2020. **6 meses a 1 año**: ocupaciones iniciadas entre febrero de 2019 y julio de 2019. **1 año a 1 año y 6 meses**: ocupaciones iniciadas entre agosto de 2018 y enero de 2019; y **1 año y 6 meses a 2 años**: ocupaciones iniciadas entre enero de 2018 a julio de 2018.

agrupados por manzanas están enumerados y en su mayor parte cuentan con una tablilla que enuncia la dirección con un pintura de color rojo. En forma general, puede decirse que el barrio de invasión conocido con el nombre Trece de Mayo es un barrio que, aunque subnormal, está bien organizado por sus residentes, cuenta con calles amplias y limpias, y las casas están distribuidas en forma organizada y se evidencia que tienen una vida en comunidad. Algunos lotes están desocupados, cerrados y en otros casos están sin construcción. En su mayor parte se trata de personas que tienen su vivienda allí, familias completas con niños menores de edad y algunas personas de la tercera edad.”²⁵¹

158.- El **cambio de contexto descrito** y generado en el trámite de tutela, en el que la situación pasó de una perturbación de la posesión a través de actos de cercamiento de lotes a la construcción de espacios de vivienda y al desarrollo de una comunidad no puede ser ignorada por esta Corporación, especialmente porque la actuación de desalojo para la recuperación material del predio del municipio el Copey se adelantará en unas circunstancias diferentes. En consecuencia, **ante la posible amenaza a los derechos al debido proceso y vivienda de los ocupantes del predio en las circunstancias actuales** la Sala ordenará que se adopten las medidas de protección de acuerdo con las reglas de unificación establecidas en los fundamentos jurídicos 113 y siguientes de esta decisión.

En relación con el amparo en mención, es necesario precisar que si bien se descartó la violación de los derechos de los accionantes en el trámite de desalojo adelantado hasta el momento en que se interpuso la acción de tutela, en el nuevo contexto se evidencia **una amenaza**, que corresponde a un escenario diferente al de la vulneración. En efecto, el artículo 86 superior precisa que la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten “*vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”. La distinción que prevé la norma superior habilita las medidas de protección no sólo en los casos en los que se comprobó la violación de un derecho sino también cuando las circunstancias evidencian que se cierne un riesgo sobre las garantías fundamentales.

La jurisprudencia, en atención a las hipótesis de protección planteadas en la Constitución, ha precisado que la amenaza es un concepto autónomo que se configura cuando el derecho sin ser vulnerado “*es puesto en trance de sufrir mengua*”²⁵². Esta circunstancia se evalúa por el juez constitucional en el caso concreto y requiere la confluencia de “*elementos subjetivos - convicción íntima de la existencia de un riesgo o peligro - como objetivos - condiciones fácticas que razonablemente permitan inferir la existencia de un riesgo o peligro.*”²⁵³

159.- En aras de establecer la situación de amenaza bajo los criterios referidos por la jurisprudencia es necesario señalar que el primer elemento indicativo de la amenaza **es el contexto que rodea o rodeará la ocupación**. En efecto, los

²⁵¹ Folio 258, cuaderno inspección judicial.

²⁵² Sentencias T-096 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-111 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁵³ Sentencias T-308 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-952 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-447 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y T-111 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

20 años de jurisprudencia sobre casos similares al examinado en esta oportunidad evidencian que la ocupación irregular de predios por SEP, principalmente víctimas de desplazamiento forzado, se ha inscrito en un contexto nacional marcado por un conflicto armado interno extendido en el tiempo, una de las mayores cifras de desplazamiento forzado interno en el mundo y la crisis humanitaria que apareja, las altas cifras de pobreza e inequidad, y un déficit habitacional que de acuerdo con las cifras del DANE para el año 2018 superaba el 36% de los hogares del país. En este escenario, muchas personas en condición de vulnerabilidad ocupan predios de manera irregular como una alternativa para satisfacer, de manera precaria, su imperiosa necesidad de vivienda. Sin duda, pese a que en el momento en que se presentó la tutela no se vulneraron los derechos fundamentales, en la fecha en que se profiere esta sentencia, es claro que hay familias de personas en situación de desplazamiento forzado que se encuentran en el predio de propiedad de la Alcaldía y que no tienen solución a sus necesidades habitacionales, lo cual no puede ser desconocido por esta Corporación.

El segundo elemento, indicativo de la amenaza, tiene que **ver con el tipo de sujetos que adelantan la ocupación y enfrentan las medidas de desalojo**, pues cómo se evidenció en las caracterizaciones la ocupación se ejerce principalmente por víctimas de desplazamiento forzado y personas en condiciones de pobreza extrema, en quienes además concurren otras circunstancias de vulnerabilidad. En efecto, en el desarrollo de la línea jurisprudencial unificada en esta sentencia, la Corte ha considerado, de forma invariable, que las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes, especialmente la grave situación de violación de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por el despojo que enfrentaron generan medidas de protección en el marco de las actuaciones de desalojo. **En este punto, la protección se sustenta en las graves condiciones de vulnerabilidad y no en la situación de ocupación irregular, pues evidentemente esta última no genera derechos.**

En tercer lugar, la definición del asunto en esta sede, en el que se ordenará que se materialice el desalojo, implica que algunos de los ocupantes en situaciones de grave vulnerabilidad y con necesidades habitacionales pierdan la solución de vivienda precaria que generaron a través de la ocupación irregular. En ese sentido, la Sala explicó ampliamente que este tipo de ocupaciones no genera derechos y justamente por esa razón los desalojos deben ejecutarse. Sin embargo, el juez constitucional no puede desconocer que, pese a la legitimidad de la actuación de desalojo, las consecuencias materiales que las medidas acarrearán para los sujetos con necesidades reales de vivienda.

En cuarto lugar, en el presente asunto se advirtió la ausencia de programas de vivienda focalizados en la población más vulnerable y de menores recursos. En concreto, la oferta institucional que refirió el Gobierno Nacional para atender las necesidades de los ocupantes del predio en El Copey requiere que los hogares postulantes concurren con aportes para cierres financieros, medidas de ahorro o sean propietarios de inmuebles, exigencias que, *prima facie*, parecen focalizar la atención en una población con características diferentes a las de las víctimas de desplazamiento forzado en situación de mayor vulnerabilidad. Asimismo, se advirtió que se mantienen las fallas en la adecuada comunicación

de la oferta institucional y en los mecanismos de postulación a programas de vivienda para la población más vulnerable.

En quinto lugar, como quiera que las autoridades de El Copey deben adelantar el desalojo en un contexto diferente al que advirtieron inicialmente y aplicar reglas que, antes de la unificación, tenían diferentes matices, el otorgamiento del amparo permite dirigir la actuación de las autoridades para que, de acuerdo con las reglas definidas en esta oportunidad, se otorguen las garantías de protección en los términos fijados en esta sentencia, sin desconocer que las autoridades competentes pueden adelantar los procesos de desalojo.

Con base en estos elementos, la Sala considera que si bien no existe una situación de vulneración las medidas de desalojo próximas a ser ejecutadas en el municipio El Copey dan cuenta de una amenaza para los sujetos de mayor vulnerabilidad y con necesidades reales de vivienda. Por lo tanto, se concederá parcialmente el amparo en aras de que, en relación con los ocupantes en los que concurren las especiales condiciones definidas en esta sede indicativas de una situación apremiante en materia habitacional, se adopten medidas de protección, las cuales operan por sus especiales circunstancias de vulnerabilidad, pero no suspenden indefinidamente los procesos de desalojo.

En relación con el amparo que se concede en esta oportunidad es necesario reiterar que estas medidas no protegen ni promocionan la ocupación irregular. Por el contrario, la unificación de las reglas jurisprudenciales adelantada en esta oportunidad restringió las medidas de amparo para que la protección otorgada en estos casos se dirija únicamente a solventar las necesidades urgentes de vivienda de víctimas de desplazamiento forzado por las graves situaciones de vulnerabilidad que enfrentan en materia habitacional por la situación de despojo y evitar que la respuesta constitucional a esta problemática, brindada en la línea precedente, constituyera un incentivo para la promoción a la ocupación irregular. En ese sentido, las medidas estructurales destacan y buscan proteger la política pública de vivienda para que la materialización de la faceta prestacional de este derecho se adelante a través de los mecanismos institucionales previstos para el efecto.

160.- Con base en estas consideraciones, se adoptarán las siguientes órdenes y medidas de protección ante la eventual amenaza que el procedimiento de desalojo puede generar en el contexto de ocupación que hoy revela el caso. En efecto, en el marco de la situación de vivienda que se advirtió en la caracterización realizada el 3 de julio de 2019 y la inspección judicial del 4 y 5 de febrero de 2020 es necesario que en el procedimiento de desalojo se adopten las medidas que protejan el debido proceso, y el derecho a la vivienda y vida en condiciones dignas de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuentan con las herramientas ni la respuesta estatal para la satisfacción de la imperiosa necesidad de vivienda.

161.- En primer lugar, **se concederá el amparo parcial de los derechos fundamentales de los accionantes, víctimas de desplazamiento forzado y en relación con los que se acreditó la legitimación en la causa por activa. En efecto, de acuerdo con la UARIV sólo 20 de los 57 accionantes están**

inscritos en el RUV²⁵⁴, y de los 20 inscritos en mención 5 personas no expresaron su voluntad en la presentación de tutela, razón por la que se descartó la legitimación en la causa por activa²⁵⁵.

Adicionalmente, se aplicarán efectos *inter comunis* en atención a la evolución de la situación de ocupación que involucra a otros sujetos diferentes a los actores. Por ejemplo, en la primera caracterización sólo uno de los 57 accionantes habitaba el predio, en la segunda caracterización realizada el 3 de julio de 2019 se comprobó que 31 de los 57 accionantes vivían en el inmueble²⁵⁶ y que la ocupación se adelantaba por lo menos por 377 personas, y en la inspección judicial celebrada el 4 y 5 de febrero de 2020 se registró que 28 de los accionantes fueron identificados como habitantes del predio²⁵⁷ y la ocupación se ejercía por 365 personas. Como se ve, las circunstancias han variado y el presente asunto revela un panorama más amplio en el que la ocupación del predio para vivienda se adelanta por otras personas, además de los accionantes

No obstante, en aras de evitar incentivos perversos y para racionalizar la actuación de las autoridades, los efectos *inter comunis* en estos casos sólo cobijarán a las personas que: **(i) cumplan con los requisitos definidos para otorgar las medidas de amparo de acuerdo con la clasificación de los grupos poblacionales efectuada en esta sentencia, y (ii) que en el procedimiento de desalojo y el presente trámite constitucional hayan sido identificados como ocupantes del bien y que, por lo tanto, fueron caracterizados.** Por lo tanto, las obligaciones de las autoridades se extenderán únicamente sobre las personas referidas en el **Anexo I** de esta sentencia, el cual

²⁵⁴ Bladimir Murcia Orozco, Dairo Manuel Navas Reyes, Maire Sol Salas Carrillo, Matilde Torres Rodríguez, Duy Naringumu Crespo Torrez, Yenis Isabel Monsalvo Oñate, Marcelina Torres Rodríguez, Salvador Carmona Martínez, Francia Elena Yepes Lora, Yenis Eliana Suárez Hernández, Enith Johanna Cárdenas Barcasnegra, Ninfa Patricia Cadena Crespo, Jesús Alberto López Buelvas, Leile Maireth Martínez Arzuza, Juan Manuel Estrada Peña, Juan Alberto Estrada Peña, José Luis Borja Pabón, Leonor Elena Torres Crespo, Jacqueline Trujillo Alfonso y Landis María Sanes Díaz.

²⁵⁵ En el análisis de legitimación en la causa por activa se descartó la legitimación en la causa por ctiva de Yenis Isabel Monsalvo Oñate, Francia Elena Yepes Lora, Jesús Alberto López Buelvas, Leile Maireth Martínez Arzuza, Juan Alberto Estrada Peña.

²⁵⁶ En las actas de la caracterización adelantada el 3 de julio de 2019 por la Inspección de Policía El Copey sólo se registra que de los 57 accionantes iniciales las siguientes 31 personas se encontraron habitando el predio: 1. Maire Sol Salas Carrillo, 2. Matilde Torres Rodríguez, 3. Marcelina Torres Rodríguez, 4. Salvador Carmona Martínez, 5. Enith Johanna Cárdenas Barcasnegra, 6. Ninfa Patricia Cadena Crespo, 7. Jesús Alberto López Buelvas, 8. Leile Maireth Martínez Arzuza, 9. Leonor Elena Torres Crespo, 10. Jacqueline Trujillo Alfonso, 11. Bladimir Murcia Orozco, 12. Landis María Sanes Díaz, 13. Fabio José Basto Ospino, 14. Sandra Milena Suarez Hernández, 15. Darly Danith Suarez Hernández, 16. Jorge Eliecer Orozco Palmera, 17. César Augusto Contreras Quesada, 18. Moisés Arroyo Villafañe, 19. Lisbeth Viviana Aviles Mejía, 20. Mauricio Manuel Barcanegra Rodríguez, 21. Mariluz Pérez Hernández, 22. Benjamin Villalba Caballero, 23. Calixto Chaparro Torres, 24. Rafael Valdés Jaime, 25. Yesmina Angélica Pana Cujia, 26. Luz Cenith Oviedo Navas, 27. Rosa Isabel Reyes Almeida, 28. Deivis Enrique Valle Martínez, 29. Carlota María Montenegro Pacheco, 30. Rodrigo Cortez Salcedo, 31. Daniela Guerra Romero.

²⁵⁷ En las actas de la inspección judicial adelantada por el Juzgado Primer Civil del Circuito de Valledupar el 4 y 5 de febrero de 2020 se registró que de los 57 accionantes iniciales las siguientes 28 personas se encontraban habitando el predio: 1 Maire Sol Salas Carrillo, 2. Matilde Torres Rodríguez. 3. Yenis Isabel Monsalvo Oñate, 4. Marcelina Torres Rodríguez, 5. Salvador Carmona Martínez, 6. Ninfa Patricia Cadena Crespo, 7. Juan Manuel Estrada Peña, 8. Juan Alberto Estrada Peña, 9. Jacqueline Trujillo Alfonso, 10. Landis María Sanes Díaz, 11. Fabio José Basto Ospino, 12. Sandra Milena Suárez Hernández, 13. Darly Danith Suárez Hernández, 14. Jorge Eliecer Orozco Palmera, 15. Marco Tulio Coneo Teran, 16. César Augusto Contreras Quesada, 17. Lisbeth Viviana Aviles Mejía, 18. Mauricio Manuel Barcanegra Rodríguez, 19. Jairo Enrique Fernández Ceballos, 20. Rafael Valdés Jaime, 21. Yesmina Angélica Pana Cujia, 22. Luz Cenith Oviedo Navas, 23. Rosa Isabel Reyes Almeida, 24. Carlos Enrique Ortiz Vega, 25. Alidis Judith Peña Jiménez, 26. Carlota María Montenegro Pacheco, 27. Rodrigo Cortez Salcedo, y 28. Daniela Guerra Romero.

contiene la información recaudada tanto en el trámite policivo como en la inspección judicial ordenada en esta sede sobre los ocupantes del predio.

En relación con el anexo en mención es necesario precisar que incluye 551 registros, pues en los procesos de caracterización se refirieron nombres incompletos, no se registraron documentos de identidad, y se presentaron incongruencias y múltiples registros de documentos de identidad y nombres²⁵⁸. En consecuencia, se trata de un listado que guiará la actualización de las caracterizaciones de los ocupantes, la cual deberá adelantarse por las autoridades con mayor rigor para la adecuada identificación de los sujetos de especial protección constitucional que cumplen con los requisitos definidos en esta providencia para acceder a las medidas de amparo. En ese sentido, es necesario destacar la importancia de que las caracterizaciones y la identificación de los sujetos por parte de las autoridades sea rigurosa, pues sólo con información precisa sobre los ocupantes se pueden identificar las personas que cumplen con los criterios para el otorgamiento de las medidas de amparo y se pueden adelantar las actuaciones de coordinación con las autoridades competentes en el orden nacional.

162.- En segundo lugar, la Sala precisa que **la suspensión de la orden de desalojo proferida en el caso bajo examen sólo se extenderá durante el tiempo necesario para que las autoridades del Copey adelanten la actualización de las caracterizaciones y brinden el albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con las condiciones fijadas en esta sentencia.** En concreto, como ya se ha indicado en varios acápite de esta providencia, la protección de los bienes públicos resguarda importantes bienes jurídicos como el interés general, la seguridad jurídica, y la legalidad. Adicionalmente, en este caso la situación de ocupación tuvo incidencia en la materialización de un proyecto de vivienda para la población vulnerable, razón por la que no se pueden admitir suspensiones indefinidas de órdenes de desalojo y resulta imperiosa la recuperación material del predio en El Copey. Sin desconocer la situación de vulnerabilidad en que se encuentran varios de los ocupantes actuales del predio, la Sala debe resaltar que las acciones de hecho no pueden convertirse en una vía para la obtención de respuesta institucional en materia de satisfacción del derecho a la vivienda. Esto no solo porque de la ilegalidad no se generan derechos y esas vías operan al margen del orden jurídico, sino porque aceptar su validez impone cargas insoportables a las personas que, en similares condiciones, acudieron a los procedimientos existentes en la ley para la protección de ese derecho.

De otra parte, la necesidad de adelantar la actuación de desalojo está relacionada con la precariedad de las condiciones de vivienda constatadas en esta sede y descritas en el fundamento jurídico 138. En efecto, el juez constitucional no puede admitir situaciones de habitación precaria como las

²⁵⁸ Este listado fue construido a partir de las caracterizaciones remitidas a esta sede y que se realizaron en el marco del proceso de desalojo y de la inspección judicial ordenada en esta sede. Los nombres y documentos de identidad corresponden a la transcripción literal de la información remitida y por tratarse de nombres no se efectúan adiciones o correcciones.

Adicionalmente, con respecto al listado inicial remitido a la UARIV que contenía 585 registros se suprimieron aquellos en los que era evidente la duplicidad de la información, lo que redujo el listado a 551 registros. Sin embargo, en los casos en los que se presentan nombres similares, el mismo nombre con diferentes documentos de identidad o diferentes nombres para el mismo documento se incluyeron todos los registros para que en el procedimiento de actualización se verifiquen con precisión los datos de los ocupantes.

acreditadas en esta oportunidad como respuestas a la necesidad de vivienda de población vulnerable. En consecuencia, se ordenará a la Inspección de Policía de El Copey que continúe con el procedimiento de amparo policivo y postergue la orden de desalojo únicamente durante el tiempo necesario para que la entidad territorial adelante las actuaciones de albergue temporal en los términos definidos en esta oportunidad. Sin perjuicio de la evaluación de las medidas sanitarias necesarias relacionadas con la prevención del contagio del COVID-19, razón por la cual las actuaciones que adelanten las autoridades policivas deberán ejecutarse bajo condiciones de bioseguridad y de acuerdo con las instrucciones que al respecto determine la Secretaría de Salud del municipio²⁵⁹.

163.- Ahora bien, con respecto a las condiciones a las que se sujeta la realización del desalojo se identificaron tres tipos de medidas: (i) un conjunto de garantías de debido proceso estricto; (ii) las medidas de protección del derecho a la vivienda a corto plazo; y (iii) las medidas de protección del derecho a la vivienda a largo plazo, las cuales se aplicarán al presente asunto.

Las garantías del debido proceso en el trámite de desalojo del predio del municipio El Copey

164.- En relación con el primer grupo de medidas es necesario reiterar que el debido proceso estricto debe garantizarse a los ocupantes que enfrenten el procedimiento de desalojo y que habitan las viviendas precarias con independencia de las particularidades que serán resaltadas más adelante, relevantes de cara al derecho a la vivienda. Estas garantías incluyen la debida notificación de las actuaciones; la presencia de las autoridades administrativas o judiciales en la diligencia; la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; la prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento y el otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.

En efecto, en la medida en que algunas de las personas ocupan el predio para su propia vivienda las garantías del debido proceso estricto resultan aplicables a la actuación de desalojo que se adelantará en el nuevo contexto acreditado en esta sede. Adicionalmente, la aplicación de estas garantías servirá, a su vez, como insumo en el desarrollo de las medidas de protección del derecho a la vivienda. En ese sentido, se ordenará a la Inspección de Policía de El Copey que actualice la caracterización de los ocupantes del predio para la identificación de las características relevantes de acuerdo con los grupos identificados en el fundamento jurídico 112 y las necesidades en materia de vivienda.

Las medidas de protección en materia de vivienda en el trámite de desalojo del predio del municipio El Copey

²⁵⁹ Estas consideraciones no contradicen las consideraciones expuestas por la Sala de Casación Civil en relación con procedimiento de desalojo en los fallos de 10 de junio de 2020 STC3701-2020 en relación con la suspensión de medidas de desalojo, por cuanto estaban fundadas principalmente en la medida de suspensión de términos judiciales dispuesta por el Consejo Superior de la Judicatura, que ya fue levantada, y las restricciones a la movilidad en el marco de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional ordenado inicialmente en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y que se extendió hasta el 1º de septiembre de 2020. A partir de este momento empezó la estrategia de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable regulado en el Decreto 1168 de 2020 con mayores posibilidades de movilidad a través de protocolos de bioseguridad y que se extendió hasta el 1º de diciembre mediante el Decreto 1408 de 2020.

En relación con el albergue temporal

165.- Una de las medidas de protección ordenadas por la jurisprudencia constitucional en las actuaciones de desalojo por ocupaciones irregulares ha consistido en el **albergue temporal**, el cual debe brindarse por la entidad territorial. Esta medida fue solicitada en la acción de tutela y de acuerdo con la regla de unificación establecida en esta sede **opera únicamente para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda, y que hayan sido identificadas como ocupantes en el Anexo I**. La medida puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna y se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó y que motivó el albergue, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo por parte de las autoridades nacionales. El albergue, por tratarse de una medida temporal, debe extenderse por un tiempo máximo de siete meses. En consecuencia, la entidad territorial deberá otorgarlo hasta que se cumpla cualquiera de condiciones señaladas previamente si esto ocurre primero y, en todo caso, deberá brindarse por el término máximo de siete meses.

En consecuencia, para que la Alcaldía de El Copey pueda cumplir con la medida de albergue temporal se ordenará a la UARIV que acompañe el proceso de identificación de los ocupantes actuales del predio y con base en esta información establezca de manera oportuna: (i) los ocupantes inscritos en el RUV, (ii) las ayudas humanitarias que han recibido o reciben; (iii) la calificación vigente sobre las carencias en materia de alojamiento; y (iv) la superación de la necesidad de vivienda. En caso de que los ocupantes estén inscritos en el RUV y la UARIV no cuente con la información sobre las ayudas humanitarias y la calificación de carencias deberá disponer de forma inmediata la evaluación de las carencias de las víctimas de desplazamiento forzado.

La información remitida por la UARIV es crucial para determinar el alcance de la obligación de albergue temporal a cargo del municipio. Por ejemplo, a título ilustrativo, en los datos obtenidos en esta sede la unidad en mención indicó que de las 135 víctimas de desplazamiento forzado, incluidas en el RUV, **44 núcleos familiares integrados por 74 personas no arrojaron carencias en materia de vivienda**. Asimismo, refirió la **entrega de ayudas humanitarias a 11 hogares en el 2018, 7 hogares en el 2019 y a 6 en el 2020**. En consecuencia, si hipotéticamente la ocupación mantuviera las mismas condiciones hoy y la medida de albergue temporal sólo cobija a las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda, el municipio de El Copey debería brindarle albergue temporal a menos del 10% de las víctimas ocupantes, pues estarían excluidas las familias que: (i) no arrojaron necesidades en materia de vivienda (44 familias integradas por 74 personas), o (ii) cuenten con una respuesta en materia de atención humanitaria (24 hogares con respecto

a los que no se precisó número de integrantes).

Como se advierte de las consideraciones expuestas el debido acompañamiento de la UARIV a las autoridades de El Copey resulta imprescindible para el cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sede. En ese sentido, la Sala hace un llamado enérgico a la entidad para que suministre de manera oportuna la información requerida por las entidades territoriales para establecer si procede el albergue temporal en relación con los ocupantes, víctimas de desplazamiento forzado, que enfrentan los procesos de desalojo. Lo anterior, porque como se explicó en el fundamento jurídico 118 en el trámite de esta tutela la autoridad en mención dilató la respuesta sobre las víctimas de desplazamiento forzado que ocupan el predio, presentó informes contradictorios, negó sus competencias y, finalmente, luego de cuatro requerimientos no remitió información consolidada, clara y completa sobre la debida identificación de los ocupantes víctimas de desplazamiento forzado que presentan carencias graves en materia de alojamiento. En consecuencia, las medidas estructurales y el seguimiento se orientarán a alcanzar una respuesta seria y oportuna por parte de esta entidad en el ejercicio de sus funciones.

166.- De manera que, con base en la información suministrada por la UARIV, la Alcaldía de El Copey **deberá brindar un albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento, y que fueron identificadas como ocupantes en el proceso –Anexo I-**. En consecuencia, están excluidas las víctimas que de acuerdo con esa calificación no presenten necesidades en materia de vivienda o estén recibiendo atención humanitaria en cualquiera de sus fases.

167.- En relación con **los demás grupos no proceden las medidas de albergue temporal, pues como se explicó la situación de ilegalidad como la ocupación irregular no genera derechos. La especial protección constitucional otorgada en materia de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado está fundada en la dinámica de este flagelo que acentúa la vulneración del derecho a la vivienda y el comprobado ECI en materia de atención a las víctimas.**

No obstante, las actuaciones de desalojo deberán contar con la presencia de las autoridades con competencias para la protección de los sujetos de especial protección constitucional. En concreto, el ICBF, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación serán convocadas para que brinden un acompañamiento a las actuaciones de desalojo e informen a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional, y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección que consideren pertinentes. Asimismo, de manera específica la Defensoría del Pueblo les informará y les brindará acompañamiento a los migrantes en relación con la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado y la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado de ser el caso.

En síntesis, el desalojo podrá ser efectuado con: (i) el pleno respeto de las

garantías del debido proceso, (ii) el otorgamiento de la medida de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que cumplan con las condiciones para el efecto en los términos descritos; y (iii) el acompañamiento de las autoridades con competencias en la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, incluidos los migrantes venezolanos, para informarles la oferta institucional y programas de atención, y para que adopten las medidas de protección que consideren pertinentes de acuerdo con sus competencias.

En relación con las medidas de protección del derecho a la vivienda de mediano y largo plazo

168.- Para la protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo las medidas también varían de acuerdo con los criterios generales de diferenciación de los grupos de ocupantes en los términos de las reglas de unificación.

169.- En relación con el primer grupo, que corresponde a las **víctimas de desplazamiento forzado**, se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y al DPS que incluyan a los ocupantes, identificados por la Inspección de Policía de El Copey en la actualización ordenada en esta sede, víctimas de desplazamiento forzado, incluidos en el Anexo I de esta sentencia, y que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda para población desplazada sin que esto implique la inscripción en proyectos específicos ni modificar el orden de las personas que se postularon previamente. En concreto, las autoridades referidas deberán evaluar las circunstancias de cada una de las víctimas identificadas y establecerán en el marco de la oferta institucional vigente cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantarán la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, informarán a la víctima la inscripción, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada de los tiempos de espera.

170.- En relación con el segundo grupo de ocupantes, **sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado y con necesidades de vivienda**, se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al DPS y a FONVIVIENDA que incluyan a los ocupantes, identificados en la actualización ordenada en esta sede, incluidos en el Anexo I de esta sentencia, que sean sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado y que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda para población vulnerable sin que esto implique la inscripción en proyectos específicos ni modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En concreto, las autoridades referidas deberán evaluar las circunstancias de cada una de los SEP con necesidades de vivienda y establecerán, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantarán la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, informarán a la víctima la inscripción, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada de los tiempos de espera.

171.- Con respecto al tercer grupo de ocupantes, esto es, **sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no ostenten alguna condición que los haga sujetos de especial protección constitucional** no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el presente asunto.

Finalmente, con base en los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 125 de esta sentencia no hay lugar a adoptar medidas de mediano y largo plazo con respecto el derecho a la vivienda de la población migrante.

Conclusiones

172.- El presente caso dio cuenta de la evolución de una situación de ocupación irregular de un predio del municipio El Copey, en el marco de la cual se presentó la acción de tutela por un grupo de ocupantes, que incluía víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos de especial protección constitucional. La solicitud de amparo pretendía la suspensión de las actuaciones hasta que se adelantaran medidas de protección del derecho a la vivienda de corto y largo plazo.

En el examen del asunto se advirtió que en el desarrollo de 20 años de jurisprudencia constitucional las medidas de amparo en el marco de los desalojos de sujetos de especial protección constitucional por ocupación irregular han presentado matices que generan diferentes obligaciones en cabeza de las autoridades con competencias en la materia, y tienen impactos diferenciales de cara a la política pública de vivienda. Por lo tanto, la Sala Plena decidió unificar las reglas en la materia así:

- (i) Las actuaciones ilegales no generan derechos y las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan en la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva protección constitucional.
- (ii) Todas las actuaciones de desalojo en contextos en los que las personas ocupan el predio para su propia vivienda **deben respetar las garantías del debido proceso estricto** desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional.
- (iii) La **suspensión de órdenes de desalojo únicamente procede durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que reúnan las condiciones para el efecto**. Esta suspensión hace referencia al tiempo de las gestiones para conceder el albergue y no al tiempo durante el que se brinda el albergue –máximo siete meses-.

- (iv) La **medida provisional y urgente de albergue temporal** operará únicamente para la protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda. Esta medida puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio de vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial y se extenderá hasta que se cumplan cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo. El albergue por ser una medida temporal se brindará por el término máximo de siete meses. En consecuencia, si se cumple alguna de las condiciones a, b o c antes del término de siete meses el albergue cesará en el momento en el que se cumpla esa condición y si estas condiciones no se cumplen la obligación de la entidad territorial en materia de albergue temporal se extenderá por el término máximo de siete de meses.
- (v) En relación **con otros sujetos de especial protección constitucional – SEP por razones diferentes al desplazamiento forzado** la medida de protección de corto plazo se concentra en las garantías del debido proceso, y el acompañamiento de las autoridades para que les informen los programas de atención y la oferta institucional, y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección que consideren pertinentes.
- (vi) Con respecto a **los migrantes venezolanos** la medida de protección consistirá en el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo para que les informe la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, y la política migratoria del país.
- (vii) La medida de protección del **derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para las víctimas de desplazamiento forzado** consiste en la inclusión de los programas de vivienda sin que esto implique la inscripción en proyectos concretos ni modificar el orden de la lista de espera. En concreto, la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios y la notificación correspondiente.
- (viii) La medida de protección del **derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para SEP por condiciones diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda** es la inclusión en los programas de vivienda, en los que cumplan los requisitos, sin que esto implique modificar el orden de las personas están en lista de espera, ni la inscripción en proyectos de vivienda concretos. En efecto, corresponde a la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios y la notificación correspondiente.
- (ix) Para la operatividad de las reglas de unificación descritas se advirtió

la necesidad de una serie **de medidas estructurales**, que incluyen el fortalecimiento de la actuación de la UARIV para el acompañamiento a los procesos de desalojo; el examen de la política actual de vivienda para la población desplazada; y el desarrollo de estrategias de información, publicidad y acompañamiento a los diferentes grupos poblaciones en relación con el acceso a los programas de vivienda.

- (x) En atención a las comprobadas dificultades para establecer el estado actual de la política de vivienda para la población desplazada y la existencia de programas vigentes focalizados, y como quiera que el desarrollo de estas medidas ha sido impulsado por la Sala Especial de Seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a FONVIVIENDA que rindan un informe a la Sala en mención para que se analicen los avances en esta materia.

173.- En el examen del caso concreto se aplicaron las reglas de unificación descritas y se advirtió que en el período anterior a la formulación de la acción de tutela la situación de ocupación se limitó a cerramientos irregulares del predio mediante estructuras precarias. En ese contexto, evaluadas las actuaciones de la Inspección de Policía y la Alcaldía de El Copey se descartó la violación de los derechos al debido proceso y la vivienda digna de los accionantes.

No obstante, en el trámite de tutela la situación de ocupación varió y la inspección judicial ordenada en esta sede y realizada el pasado 4 y 5 de febrero reveló unas circunstancias de ocupación diferentes, en las que el predio estaba habitado por aproximadamente 120 núcleos familiares, integrados por 365 personas. En consecuencia, como quiera que las actuaciones de desalojo se adelantarán en una situación en las que personas en condiciones de vulnerabilidad satisfacen de manera precaria su necesidad de vivienda ante una eventual amenaza de sus derechos al debido proceso y vivienda digna se aplicaron las medidas de unificación en el caso concreto. En particular, se precisó que no procede la suspensión indefinida del desalojo, pues la recuperación del predio de El Copey persigue finalidades constitucionales importantes y no pueden admitirse situaciones precarias de vivienda como las identificadas en esta oportunidad. Asimismo, se estableció que en la materialización de las actuaciones de desalojo deberán adoptarse una serie de medidas conforme a la unificación que protejan únicamente a la población vulnerable con necesidades de vivienda y, en particular, a las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE el fallo de tutela proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, el 25 de abril de 2019, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, el 12 de febrero de 2019, que denegó el amparo solicitado por Dairo Manuel Navas Reyes y otros contra la Alcaldía del municipio de El Copey y otras autoridades. En su lugar, **CONCEDER PARCIALMENTE** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, en los términos del fundamento jurídico 164 de esta sentencia, y a la vivienda digna en los términos de los fundamentos jurídicos 165 a 170 de esta sentencia, de los ocupantes del predio identificado con el folio inmobiliario 190-159605, inscritos en el Registro Único de Víctimas - RUV como víctimas de desplazamiento forzado, que corresponden a: Bladimir Murcia Orozco, Dairo Manuel Navas Reyes, Maire Sol Salas Carrillo, Matilde Torres Rodríguez, Duy Naringumu Crespo Torrez, Marcelina Torres Rodríguez, Salvador Carmona Martínez, Yenis Eliana Suárez Hernández, Enith Johanna Cárdenas Barcasnegra, Ninfa Patricia Cadena Crespo, Juan Manuel Estrada Peña, José Luis Borja Pabón, Leonor Elena Torres Crespo, Jacqueline Trujillo Alfonso y Landis María Sanes Díaz siempre que concurren las condiciones para la protección establecidas en la parte motiva de esta sentencia.

Las medidas de protección tendrán efectos *inter comunis* en los términos del fundamento jurídico 161 de esta sentencia y en relación con las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en la misma situación y que están identificadas en el Anexo I de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la **Inspección de Policía de El Copey** que, en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, actualice la caracterización de los ocupantes del predio y establezca la situación actual de las víctimas de desplazamiento forzado y sujetos de especial protección constitucional que ocupan el predio y que están incluidos en el Anexo I de esta providencia. A la diligencia de actualización deberá concurrir **la UARIV**, quién contribuirá a la identificación de los hogares que cuentan con personas desplazadas y al reporte de los resultados de caracterización de sus carencias en materia de alojamiento.

La Inspección de Policía de El Copey remitirá la actualización con la debida identificación de los ocupantes al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y a FONVIVIENDA para que estas entidades cumplan las medidas de protección del derecho a la vivienda de mediano y largo plazo en los términos previstos en los fundamentos jurídicos 169 y 170 de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la UARIV que, en el término de treinta (30) días contados a partir del momento en el que se elabore el listado de los ocupantes del predio identificado con el folio inmobiliario 190-159605, en el caso en que no lo hubiere hecho, actualice la caracterización a todos los hogares ubicados en el predio que cuenten con personas desplazadas y la reporte de forma clara y ordenada a la Inspección de Policía y la Alcaldía de El Copey para efecto de determinar las personas a las que se les otorgará albergue temporal. Asimismo, conforme a los resultados de dicha caracterización, la UARIV deberá seguir

proveyendo o proveer la *atención humanitaria* que corresponda, particularmente para suplir las carencias identificadas en alojamiento, sin perjuicio de que también otorgue el componente de alimentación.

CUARTO.- ORDENAR a la **Alcaldía de El Copey** que, con base en la información reportada por la Inspección de Policía y la UARIV, brinde un albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento. El albergue se brindará con el alcance definido en el fundamento jurídico 165 de esta sentencia.

QUINTO.- ORDENAR a la **Inspección de Policía de El Copey** que tan pronto se adopten las medidas de albergue temporal en los términos definidos en el numeral anterior adelante las actuaciones de desalojo de acuerdo con las garantías del debido proceso. Asimismo, deberá convocar a las diligencias a las autoridades con competencias en relación con los sujetos de especial protección constitucional para que acompañen las actuaciones y adopten las medidas que consideren necesarias, y coordinar con la Secretaría de Salud municipal las medidas sanitarias pertinentes relacionadas con la prevención del contagio del COVID-19.

SEXTO.- ORDENAR a la **Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Personero Municipal de El Copey y al ICBF** que, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, brinden acompañamiento a las actuaciones de desalojo del predio identificado con el folio inmobiliario 190-159605 de propiedad del municipio El Copey. En particular, deberán informar a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional, y adelantar las medidas de protección que consideren pertinentes. Asimismo, informarán y brindarán acompañamiento a los migrantes en relación con la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado de ser el caso.

SÉPTIMO.- ORDENAR al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo de Prosperidad Social** que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la remisión del listado de ocupantes del predio por parte de la Inspección de Policía de El Copey, incluyan a los ocupantes víctimas de desplazamiento forzado y a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda, que cumplan con los requisitos para el efecto, en las bases de datos de los programas de vivienda vigentes de acuerdo con sus particularidades sin que esto implique modificar el orden de las personas que se postularon previamente ni la inscripción en proyectos concretos. Asimismo, deberán informarles por escrito a cada uno de los beneficiarios de esta orden el programa de vivienda en el que fueron inscritos, la forma en la que este opera, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada con respecto a la materialización del subsidio.

OCTAVO.- ORDENAR a la **UARIV**, para el cumplimiento de las medidas estructurales y materializar las medidas de unificación definidas en esta

oportunidad, que:

- (i) En el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión **active un micrositio en el portal web de la entidad**, que sirva como **canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales relacionado con el acompañamiento e información necesaria para la protección de los derechos de las víctimas en procesos de desalojo**. Este canal tendrá las finalidades desarrolladas en los fundamentos jurídicos 120 y 121 de esta sentencia.
- (ii) En el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta decisión expida un protocolo, que presentará a la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional, en el que se regule el curso de acción de la entidad y prevea los elementos mínimos desarrollados en el fundamento jurídico 121 de esta sentencia.

NOVENO.- ORDENAR al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y a FONVIVIENDA que en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta decisión, presenten un informe a la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional sobre: (i) los programas de vivienda vigentes para la población desplazada, (ii) las metas de estos programas, y (iii) la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado.

Con base en este informe, la Sala de Seguimiento analizará la política actual de vivienda para la atención de la población desplazada.

DÉCIMO.- ORDENAR a la UARIV, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y FONVIVIENDA que en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión diseñen una estrategia **coordinada de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda**. Esta estrategia debe contar como mínimo con los elementos referidos en el fundamento jurídico 130 de esta sentencia y deberá ser presentada ante la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional para que analice esta información.

UNDÉCIMO.- ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, formule un programa de comunicación y acercamiento a la **población vulnerable** dirigida a: (i) dar a conocer los programas en materia de vivienda y las estrategias que adelanta el Estado para la satisfacción de este derecho; e (ii) identificar los canales de atención a la población en relación con el derecho a la vivienda. Esta estrategia debe contar como mínimo con los elementos referidos en el fundamento jurídico 132 de esta sentencia y deberá ser presentada ante la Sala Especial de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado de la Corte Constitucional, para que analice esta información.

DUODÉCIMO.- REMITIR copia de la decisión a la Contraloría General de la República para que, en el marco de sus competencias, acompañe el proceso de distribución de recursos para subsidios de vivienda y otras modalidades de atención del derecho a la vivienda que fije la alcaldía de El Copey.

DECIMOTERCERO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

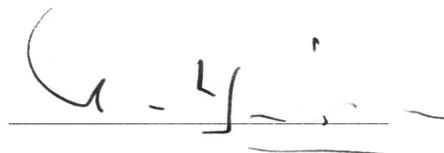
Con salvamento parcial de voto



DIANA FAJARDO RIVERA

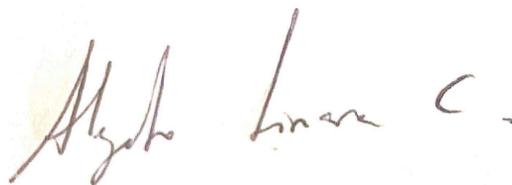
Magistrada

Con aclaración de voto



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado



ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con salvamento de voto



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I

Lista global de ocupantes del predio El Copey

Este listado fue construido a partir de las caracterizaciones remitidas a esta sede y que se realizaron en el marco del proceso de desalojo y de la inspección judicial ordenada en esta sede. Los nombres y documentos de identidad corresponden a la transcripción literal de la información remitida y por tratarse de nombres no se efectúan adiciones o correcciones.

Adicionalmente, con respecto al listado inicial remitido a la UARIV que contenía 585 registros se suprimieron aquellos en los que era evidente la duplicidad de la información, lo que redujo el listado a 551 registros. Sin embargo, en los casos en los que se presentan dos nombres similares, el mismo nombre con diferentes documentos de identidad o diferentes nombres para el mismo documento se incluyeron todos los registros para que en el procedimiento de actualización se verifiquen con precisión los datos de los ocupantes.

	Nombres	Cédula	Cédula 2*
1	Adalberto Daniel Martínez Mercado	1128107014	1118107014
2	Adingela María Astorga	No reporta	
3	Adolfo Cañate Martínez	12011500V	
4	Adriana Aroca Rada	1003197739	1006197739
5	Adriana Pacheco Quintero	1065137407	
6	Alba Rosa Ospino Rodríguez	36592962	
7	Albeiro José Vides Polo	77168295	
8	Alberto Rafael Martínez	12683527	
9	Alejandra Isabella Sánchez Carrillo	1082850508	1082850506
10	Alejandro Cervantes Carmona	1044647376	
11	Alejandro de Jesús Sánchez Carrillo	1065138947	
12	Alex David Sánchez Carrillo	1082890808	
13	Alexander Alberto Arenas	12636112	
14	Alexander Antonio Sánchez Polo	7633536	
15	Ali Bravo	1131071649	
16	Alidis Judith Peña Jiménez	36624137	
17	Álvaro Javier Vitola Polo	1083003148	
18	Álvaro Javier Vitola Vargas	1148705498	
19	Alver Castellar	5135854	
20	Amalia Vargas Negras	1065125068	
21	Amelia Suárez	No reporta	
22	Ana Carmen Semprun Murrillo	21511683V	
23	Ana Isabel Simancas Fontalvo	57186224	
24	Ana Legarda M.	No reporta	
25	Ana Rocío Ledezma Rivera	1002274902	
26	Anabel Murcia Manjarrez	1065128038	
27	Anderson Godoy de la Hoz	1001872550	
28	Anderson José Montiel Semprun	27257108V	
29	Anderson Mendoza Pacheco	1081816115	
30	Anderson Ramírez Guette	1065136795	
31	Andrea Camila Vargas Negras	No reporta	
32	Andrea Carolina Vásquez	No reporta	
33	Andrea Catalina Ariza	No reporta	
34	Andrea Ortiz	No reporta	
35	Andres Camilo Vargas Negras	No reporta	

36	Andrés Campo Acosta	1065134642	
37	Andrés José Reales	1003196915	
38	Andrés Torres Cervantes	1065130272	
39	Ángel Murcia Manjarrez	1065129428	
40	Angela de la Cruz	57116673	
41	Angela Rada Barrios	1003195921	
42	Angely Montiel Semprum	30058471	
43	Angely Yarid López Cadena	1065139085	
44	Angie González	26423802V	
45	Angie Suárez Brochero	1065137831	
46	Anibal Pérez Silgado	3136008	
47	Annie Manotas Ruíz	1065134149	
48	Antonio Fernando Rivera Vásquez	No reporta	
49	Antonio Restrepo	No reporta	
50	Anyi Patricia Figueroa Guzmán	1063970769	
51	Arleth Johana Fontalvo Escobar	1082848795	
52	Armando Coronado	1065136532	
53	Aron Astorga Suárez	No reporta	
54	Ashley Sofía Godoy Castellón	1065140477	
55	Asiel Nikole Borrego Figueroa	No reporta	
56	Asly Isabel Polo Rodríguez	1065141275	
57	Asly Isabel Vitola Polo	1065141271	
58	Audi Manjarrez Prada	1081794716	
59	Aura María Vergel Blanco	1065133238	
60	Avid Enrique Ariza Morales	1065172719	
61	Benjamín Villalba	3894256	
62	Betty Villalba	40937411	
63	Bladimir Murcia Manjarrez	1065134271	
64	Bladimir Murcia Orozco	77166970	
65	Bleidy Judith Carmona	26947886	
66	Breishel Arenas	1065139086	
67	Calixto Chaparro	No reporta	
68	Camilo Andrés Aguilar Álvarez	1134330997	
69	Camilo Andrés Lizcano	1003196471	
70	Carlos A. Palmera	No reporta	
71	Carlos Alberto Escobar Peña	1065131650	
72	Carlos Alberto Movilla Restrepo	19708071	
73	Carlos Alfredo Arroyo Fontalvo	1065132821	
74	Carlos Andrés Yopez Cadena	1069645482	
75	Carlos Arenas	1152941566	
76	Carlos David Pacheco	1137878250	
77	Carlos Enrique Ortiz Vega	77166011	
78	Carlos Julio López Sánchez	19615167	
79	Carlos Julio Pineda Villalobos	12641996	
80	Carlos Manuel Ortiz	1063953387	
81	Carlos Movilla García	1065132912	
82	Carlota Montenegro Pacheco	26947951	
83	Carmen Alicia Álvarez Pertuz	26761558	
84	Carmen Guzmán Balseiro	1065134134	
85	Carolay de la Cruz	No reporta	
86	Celina Sharith Montero Martínez	No reporta	
87	César Anaya Olivera	1003197175	
88	César Contreras Quesada	9112500	

89	César Quintana Pérez	1120747570	
90	Cintha Suárez Hernández	1065133745	
91	Clarinet Acosta Polo	49715481	
92	Clemernina Izquierdo	1065133896	
93	Daiberis López Caipana	30847927	
94	Dainis Dayana García Acosta	1003230106	
95	Dairo Carillo	1131070381	
96	Damian Rodríguez Pérez	No reporta	
97	Daniel Felipe Martínez Monsalvo	1065140481	
98	Daniel José López Simancas	100772881	
99	Daniel José Ochoa Ruiz	1065136780	
100	Daniel Rodríguez	1068389933	
101	Daniela Amaya Escobar	1065644672	
102	Daniela Astorga Suárez	No reporta	
103	Daniela Bornacelly de la Cruz	1004271596	
104	Daniela Guerra Romero	1193517766	
105	Daniela Piño	10003197095	
106	Danilo Rodríguez Cardenas	1065128841	
107	Danna Sofía Carrillo Salas	1137875568	
108	Darli Suárez Hernández	1065127729	
109	Darwin Vives Caipana	1214470473	
110	David Bastos Muleth	1065140887	
111	David Bornacelli	1004271597	
112	David Campo Charris	1079654487	
113	David de la Hoz Morales	1041870223	
114	David Pacheco Maldonado	1065140520	
115	David Rodolfo Guerrero	1045309454	
116	Dawiris Mejía Barceló	1003195799	
117	Dayana Aguilar	1082946080	
118	Dayana Arroyo Amaya	1066292966	
119	Deiber David Suárez	No reporta	
120	Deiner Jesús López Carpana	27723788	
121	Devis David Venera	1065139212	
122	Devis Fontalvo Escobar	1082942512	
123	Devis Valle Martínez	77168182	
124	Delcis Esther Macías Suárez	No reporta	
125	Dennis Altahona Wolf	1118820390	
126	Diana Ariza	1065126079	
127	Diana Esther Oviedo	No reporta	
128	Dianeth Caipana	22254387	
129	Dianeth Josefita Carpana	22169295	
130	Didier Alvaréz P.	1135638732	
131	Diego Armando Velásquez	No reporta	
132	Diego Rada	1065139511	
133	Dilan Cortez Guerra	No reporta	
134	Dilan Dair Cortés Sierra	1065140933	
135	Dina Mercado Martínez	1065130210	
136	Dina Vanessa Vásquez	No reporta	
137	Disleiny Paola Caro Arriesta	1004306325	
138	Dona Paola Vargas Negras	No reporta	
139	Donald Pertuz García	No reporta	
140	Douglas Correa Velásquez	29738780	
141	Duban Enrique Hernández Mavarez	279.303.376 V	

142	Duglainy Anyely Correa Velásquez	30769469	
143	Dulia Soler Izquierdo	1193587489	
144	Eberlides de Jesús Jiménez García	49595553	
145	Edinson Javier López Rada	86075815	
146	Edith Álvarez Pertuz	26761763	
147	Edwin Ariza	No reporta	
148	Edwin José Sierra Martínez	No reporta	
149	Eglimar Álvarez Viera	8764275V	
150	Eider Enrique Vitola Polo	1124042834	
151	Eidis Oviedo	No reporta	
152	Eldemar José Álvarez Rodríguez	28409277V	
153	Eliana Trillo	No reporta	
154	Elizabeth Balseiro	1128188794	
155	Elizabeth Bornacelli	1081794776	
156	Elizabeth Polo Palma	32849437	
157	Elodina Esther Carmona	1065131492	1035131492
158	Elver Antonio Barcasnegra	771680025	77168002
159	Enedith de la Cruz Pérez	52418706	
160	Engorleca Cañate Castillo	32107050V	
161	Enith Cárdenas Barcasnegra	36688251	
162	Erick Eduardo Acevedo Flores	30058031V	
163	Erik Alejandro Páez Bonilla	No reporta	
164	Esmeider Mendoza Martínez	1065810633	
165	Esneider José Mendoza	1081810633	
166	Estefanny Martínez	1128197983	
167	Ever Bornaceli	19590308	
168	Ever Torres Cervantes	1063126863	
169	Fabián Parra Cujia	No reporta	
170	Fabianny Rodríguez Pérez	No reporta	
171	Fabio José Basto Ospino	1065137817	
172	Felipe Velásquez	No reporta	
173	Fernando Fontalvo Polo	77166636	
174	Fernando Vanegas	1064786144	
175	Fevinn Javier Monterrosa	No reporta	
176	Francia Sánchez	No reporta	
177	Francisco Javier Herrera Moreno	77165742	
178	Francisco Sierra Lizano	No reporta	
179	Frank Carlos Pertuz Álvarez	1004486303	
180	Franklin Ariza	1065134509	
181	Franklin Moreno Montenegro	5079490	
182	Freddy Alexander Pérez	77168102	
183	Fredy José Ruiz Persia	1065133944	
184	Fredys Alexander Pérez	72168102	
185	Frein Alonso Reiz Persia	1065138392	
186	Gleusy Isabel Rodríguez Bello	1063947477	
187	Gregoria Yance de Ángel	No reporta	
188	Greys Lucía Villalba Sierra	36688207	
189	Guillermo Arenas	1065140234	1128185413
190	Guillermo Mariolli	1065135503	
191	Haritza Serrano Márquez	No reporta	
192	Harold Fierro	77166917	
193	Heberlega Castillo de Cañate	19617420V	
194	Héctor Fabio Pacheco Ortiz	1044916664	

195	Héctor García Merlano	No reporta	
196	Hermes Fabián Remolina León	1090987367	
197	Hilary Vanessa Rodelo Fernández	No reporta	
198	Ingrys Milena Vargas Polo	1124047870	
199	Inocencio Montiel Semprun	30058422V	
200	Irene de Jesús Guette Reyes	26947471	
201	Iris Llega	26947505	
202	Isaac Fierro Ruiz	1065141055	
203	Isabel Carrillo de la Hoz	26947680	
204	Isabela Jacome Suárez	1045489397	
205	Isabela Valle Martínez	1065141267	
206	Isad Barreto Rende	No reporta	
207	Isaí José Palmera Solano	1065141328	
208	Isis Valeria Daza Caro	1128153106	
209	Jacqueline Trujillo Alfonso	40443665	
210	Jaide Henrique Aroca	No reporta	
211	Jaider Alfon Aguilar	85477472	
212	Jaime Arenas	1176966033	
213	Jaime Luis Sosa Lora	1063949799	
214	Jair Barrios Pineda	1065127946	
215	Jaired Carolina Astorga Suárez	30139991	
216	Jairo de Arco Almenar	77163699	
217	Jairo Enrique Fernández Ceballos	85447549	
218	Jairo Rafael Hernández	No reporta	
219	James Arenas	No reporta	
220	Javier Fernández Lobo	1065132494	
221	Javier Pérez Mercado	1065130383	
222	Jean del Valle Velázquez	15883300	
223	Jeimi Montiel B.	1065139711	
224	Jeimi Rodríguez	1152933521	
225	Jeire Andrade	No reporta	
226	Jessica Rodríguez	No reporta	
227	Jesu Lara	No reporta	
228	Jesu Ortiz Llega	1065134270	
229	Jesús Alberto Lopez Buelvas	1065133097	
230	Jesús Daniel Cortés Guerrero	1063138279	
231	Jesús Daniel Marriollí Lugo	1065141406	
232	Jesús David Ortiz	1063956604	
233	Jesús David Vides	1065125707	
234	Jesús Ibarres Pertuz	19707027	
235	Jesús Manuel Canedo López	No reporta	
236	Jesús Manuel Leyva	1067600494	
237	Jesús Manuel Vides Bravo	1065124710	
238	Jesús Medina	1065165370	
239	Jhon Anderson Díaz	No reporta	
240	Jhon Díaz Vergara	79955780	
241	Jhon Gaona	28121770	
242	Jhon José Gaola Borges	28125760V	
243	Joel Castillo Carmona	1002035622	
244	Joel David Rincón Rodríguez	1065138427	
245	Johana Paola Rende Pama	1065134259	
246	Jonathan Escobar O.	1003195585	
247	Jonathan Polo Vargas	1148701485	

248	Jorge Andrés Aguilar	1082847715	
249	Jorge Andrés Muñoz	1042852455	
250	Jorge Aurelio Lara García	77165932	
251	Jorge Eliecer Orozco	77168211	
252	Jorge Luis Borrego Rodelo	1003198339	
253	Jorge Luis Morales Crespo	1063960488	
254	Jorge Luis Morales Sarmiento	77173970	
255	Jorge Luis Silva Flórez	77167944	
256	Jorge Luis Torres Aldana	2768126	
257	Jorge Mario Rivero	No reporta	
258	Jorge Torres Aldana	17681125	
259	José Alejandro Páez Santiago	1090984205	
260	José Anny Roxymar Salas Rojas	No reporta	
261	José Austin Maldonado Páez	1085105059	
262	José Daniel Polanco Astorga	35.7777 V	
263	José David Martínez Ospino	1065126155	
264	José Eduardo Velásquez	No reporta	
265	José Fernando Vizcaino Yepes	No reporta	
266	José Guerrero Salas Doboín	29941699V	
267	José Luis Vásquez	No reporta	
268	José Miguel de la Cruz	1065122320	
269	José Ospino	1065860286	
270	José Palmera	19617748	
271	José Rodríguez	1068346378	
272	Joseannu Salas Rojas	15680189	
273	Josefa Gregoria Guette Reyes	36594336	
274	Josefa Silva Fonseca	24707438	
275	Josheris María Salas Daboín	26196354V	
276	Josimar Joleida Salas Rojas	1065141741	
277	Josser Camilo Díaz	No reporta	
278	Juan Alberto Estrada Peña	1065137673	
279	Juan Andrés Reales Soler	1065138771	
280	Juan Antonio Andrade Castillo	1065123192	
281	Juan Barrios Roca	1066292710	
282	Juan José Pirela Navas	25778832	
283	Juan Manuel Estrada Peña	1065136604	
284	Juan Pablo Pertuz Álvarez	1081819288	
285	Julio César García Acosta	1065123725	1065128725
286	Karen Aguilar	No reporta	
287	Karen Álvarez Rada	1003196272	
288	Karieth Campo Acosta	1065139332	
289	Karina Contreras Guzmán	No reporta	
290	Karolay Michell de la Cruz	1065138911	
291	Kassandra Milena Morales Crespo	1063960489	
292	Katherin Dayan Acuña Oviedo	1065130226	
293	Katleen Luz Dari Cañate Castillo	No reporta	
294	Katty Yulieth Canedo Ospina	1065646302	
295	Keiler Barreto Rende	No reporta	
296	Keiler Orozco Suárez	1065141237	
297	Keisy Ojeda Echet	30909090V	
298	Kelis Yulieth Canaval Durán	1065134401	
299	Kelly Johana Mejía	1003125800	
300	Kevin José Palmera	1003198507	

301	Kiara Rada Ortiz	No reporta	
302	Landis María Sanes Díaz	36591824	
303	Laura Daniel Leyva	1065567812	
304	Laura Daniela Fernández Sosa	No reporta	
305	Laura Valentina Montero Martínez	No reporta	
306	Laura Vanessa Bonilla	1003197292	
307	Lauris Duque Tirado	49686433	
308	Lediys Aguilar	1082847711	
309	Leidis Patricia Diaz Ospino	1064707879	
310	Leidys Monsalvo Oñate	1193212042	
311	Leomar Álvarez Viera	1065141640	
312	Leonela Mengual	No reporta	
313	Leonor Torres Crespo	39460334	
314	Lessly Canedo Díaz	1067611432	
315	Leyie Maireth Martínez	1065137760	
316	Liliana Andrea Roca Ureña	1065137305	
317	Lisbeth Carolina Morales Crespo	1063960487	
318	Lisbeth Viviana Aviles	57463716	
319	Liseth Persia	26947238	
320	Liz Kartiney Pacheco	1065139138	
321	Lizeth Maria Arrieta Cantillo	1080011986	
322	Lourdes Llerena	No reporta	
323	Luciano Rincón	No reporta	
324	Ludys Peña Jiménez	1065133107	
325	Luis Alberto Polo Palma	72164816	
326	Luis Alberto Posada	1093771833	
327	Luis Alberto Vitola Jamara	12639403	
328	Luis Alfonso Oviedo Navas	5135744	
329	Luis Camilo Herrera	79930524	
330	Luis Carlos López Simancas	1065131623	
331	Luis Carlos Rada Ortiz	1065139511	
332	Luis Eduardo Muleth de la Hoz	1047222268	
333	Luis Eduardo Oviedo Medina	7858446	
334	Luis Jesús Canedo Díaz	1067619861	
335	Luis Maldonado Meléndez	7435700	
336	Luis Ortiz	1003196076	
337	Luis Polo Palma	77164816	
338	Luis Rafael Montiel Semprun	No reporta	
339	Luisa Fernanda Medina	No reporta	
340	Luisa Rada Ortiz	1003198515	
341	Luz Cenith Oviedo Navas	1065124177	
342	Luz Elena Maldonado	1007559403	
343	Luz Elena Rivero	No reporta	
344	Luz García Torres	No reporta	
345	Luz Karina Vuelvas D.	1003197669	
346	Luz Marina Erazo Guette	1065133560	
347	Luz Mendoza Pacheco	No reporta	
348	Maiden Castellar	No reporta	
349	Maira Isabel Ramírez Guette	1065130896	
350	Maira Ortiz Gutiérrez	1065122822	
351	Maira Roca Uruña	1065134630	
352	Maire Sol Salas Carillo	1065125067	
353	Manola Sánchez	No reporta	

354	Manuel Alonso Martínez	77006326	
355	Manuel de Jesús Alonso Sánchez	1065130833	
356	Manuel Guzmán Collante	77166333	
357	Manuel Rodríguez	1002354508	
358	Manuel Ruíz Rada	12640888	
359	Manuel Suárez	1065127221	
360	Maolis Viera Colina	27260423V	
361	Marcela Suárez	No reporta	
362	Marcelina Torres Rodríguez	1123404781	
363	Marco Tulio Coneo	19560475	
364	Marelby Esther Escobar Bravo	26947983	
365	Margoth del Carmen Rodríguez	12.712.504 V	
366	Mari Medina	10655138718	
367	María Alejandra Campo	1065137646	
368	María Angélica Muleth de la Hoz	1047222268	
369	María Cervantes Niebles	26747119	
370	María del Carmen Ruíz Ruíz	1065130031	
371	María González	1065141558	
372	María Jesús Brochero Álvarez	1081784843	
373	María José Carrillo Salas	1065131476	
374	María José González	1065130443	
375	María Karina Canedo López	1062805803	
376	María Ledezma Rivera	No reporta	
377	María Margarita Suárez Brochero	1065139875	1065130819
378	María Marisol López	11750120	
379	María Martínez Usuga	39302998	
380	María Pertuz Oson	26830751	
381	María Trinidad Flores	18428025V	
382	María Walditrudis Oviedo Palmera	60254024	
383	Mariana Blanco Aroca	No reporta	
384	Mariana Campo Acosta	1065136628	
385	Marilyn Andrea Tronpeta Maldonado	1123410417	
386	Marlon J. Palmera	No reporta	
387	Maroli Medina	1065140701	
388	Marolis Viera Colina	27260423	
389	Mary Luz Perez Hernández	36591661	
390	Mateo Mercado Brochero	No reporta	
391	Matías Aruña Oviedo	1065137453	
392	Matilde Torres Rodríguez	1123401208	
393	Mauricio Manuel Barcanegra Rodríguez	77167473	
394	Mauro Medina	1065136941	
395	Mayerlis Beatriz Rodelo	No reporta	
396	Mayerly Mercado Gandara	36594882	
397	Melanie Muñoz Montenegro	1139429995	
398	Meriño Zambrano	5009916	
399	Miguel Ángel Morales Crespo	No reporta	
400	Miguel Ángel Rodríguez Orozco	No reporta	
401	Miguel Sánchez	No reporta	
402	Mileidys Suárez Hernández	49595458	
403	Mirley María Martínez Ospino	1065129699	
404	Mishel Rodríguez Cárdenas	1003197501	

405	Moisés Arroyo Villafañe	1063591926	
406	Moisés de Jesús López Medina	28551465	
407	Nairobis Páez Nieto	No reporta	
408	Naivis Natalie Acuña Manota	1065132399	
409	Natalia Rivera	No reporta	
410	Natalis Paola Morales Crespo	1067604341	
411	Natalith Tatiana Tronpeta Maldonado	1123406970	
412	Nayery Aguilar	1004361789	
413	Neider de Jesús Morales Crespo	1067601342	
414	Neidre Daniela Guerra	No reporta	
415	Neidys Johana Palmera Torres	1065134457	
416	Neirelin Rodríguez González	13.839.958 V	
417	Nelcy Isabel Morales Crespo	No reporta	
418	Nellys Mercedes Crespo Montero	1003240383	
419	Nellys Yalena Morales Crespo	1081829894	
420	Nelsy Isabel Morales Crespo	No reporta	
421	Nereida Solano Valencia	1003196156	
422	Netiz Mariana Silgado Laguna	36594848	
423	Nidis Judith Rivera	49758311	
424	Ninfa Patricia Cadena Crespo	36688197	
425	Nixon Rodríguez González	No reporta	
426	Noray del Carmen Hernández	No reporta	
427	Norbelis Montiel Semprum	No reporta	
428	Nuris Camila Martínez Polo	1085042196	
429	Nuris Dayana Vergara Aviles	10043663773	
430	Oleidis Valencia	1065125923	
431	Olga Lucia Barrios Euse	57464154	
432	Omar David Suárez	No reporta	
433	Oquia Isabel Torres Vega	36594486	
434	Orlando José Jiménez Montoya	1065122714	
435	Oscar Manuel Peñaloza	No reporta	
436	Osman Javier Sierra Guzmán	73144251	
437	Osvaldo Oviedo Medina	12592986	
438	Oviedo Manuel Suárez	771673711	
439	Pablo Enrique Vásquez Mercado	1045308077	
440	Pablo Vásquez Rada	1051360413	
441	Paul Gabriel Vizcaino Pierro	No reporta	
442	Pedro Miguel Mozo Cardona	12642626	
443	Rafael Alonso Polo Palma	77164892	
444	Rafael Barreto Muñoz	No reporta	
445	Rafael Barreto Rende	1067625775	
446	Rafael García Torres	1065137613	
447	Rafael Rodríguez	1038385465	
448	Rafael Segundo Barros Jiménez	4993324	
449	Rafael Valdés Jaime	7884272	
450	Remberto Barcanegra Ramos	12642482	
451	Renaldo de Jesus Canedo Ospino	1065584652	
452	Ricardo Barbosa	31135766	
453	Richard Mendéz Parra	No reporta	
454	Rodrigo Cortés Salcedo	74376038	
455	Roibeles Barbosa	No reporta	
456	Rolan Ayola Balseiro	1128189031	

457	Rosa Acosta Cassiani	1003196982	
458	Rosa Angélica Barcasnegra	1065624633	
459	Rosa Isabel Reyes Almeida	36590675	
460	Rosa Marcela Navarro Mozo	1065130824	
461	Rosa Martínez Marriota	1065810633	
462	Rosa Michell Martínez	No reporta	
463	Rosario Isabel Carvajal	33334607	
464	Rosario Miriam Rojas Gómez	27994813V	
465	Rosaura Elena Ochoa	1065140425	
466	Salvador Carmona Martínez	77165759	
467	Salvador Sánchez	1065996808	
468	Samuel Andrés Herrera Carvajal	No reporta	
469	Samuel David Pérez Mercado	1065138650	
470	Samuel Legarda M.	No reporta	
471	Sandra Patricia Martínez Jiménez	1003197100	
472	Sandra Rodríguez	36623286	
473	Sandra Suárez Hernández	1082940348	
474	Sandrith Rodríguez Cárdenas	1065123610	
475	Santander José Vásquez Medina	19596398	
476	Santiago Andrés Carranza Barros	1065135191	
477	Santiago Díaz	No reporta	
478	Sara Ariza Medina	1065122185	
479	Saray García Acosta	1065128724	
480	Sebastián Pérez Mercado	1065131774	
481	Sebastián Vargas Negras	No reporta	
482	Shaira Guzmán Balseiro	1065130880	
483	Shaira Michell Vásquez Rada	1065137317	
484	Sharit Moscote Salas	1043535538	
485	Sharol Herrera Carvajal	No reporta	
486	Shirly Dayana Trujillo	1021679868	
487	Silvia Esther Martínez Polo	No reporta	
488	Silvia Palma Martínez	36688035	
489	Sindry Movilla Villalba	1065137165	
490	Sofía Pérez Nieto	No reporta	
491	Soleinys Ortiz Ortiz	1063964446	
492	Tairo Rafael Carrillo Ariza	No reporta	
493	Talia Suárez	No reporta	
494	Tania Milena Cantillo	36688367	
495	Thaliana Elena Ochoa	1065141726	
496	Thiago de Jesús Mejía	No reporta	
497	Tomás Elías Herrera	No reporta	
498	Valentina Vargas	1065125026	
499	Valeria Posada	No reporta	
500	Valeria Sofía Sánchez García	1137878424	
501	Valerie Luna Suárez	1065126062	1065126002
502	Valery Mestre Amaya	1066879651	
503	Valery Michell Leyva	1067600499	
504	Valery Vanessa Cantillo Ruíz	1065137391	
505	Vanesa Alexandra Erazo	1065235163	
506	Vicelis Yaneth Álvarez P.	1081793953	
507	Víctor Danilo Jacome Sánchez	1085102128	
508	Víctor Manuel Martínez Polo	No reporta	
509	Wesley Daniel Oviedo Aviles	1083000370	

510	Wilmar José Lara Pérez	1065130849	
511	Wilson Rafael Vergara Mercado	12642575	
512	Xavier Andrés Carmona Teherán	1065128722	
513	Yaire Astorga Suárez	30139991 V	
514	Yalila Marcela Barros Martínez	1065130154	
515	Yandris Paola Muleth de la Hoz	1065222269	1047222269
516	Yandry Vanesa Barros Martínez	1065125593	
517	Yanesa Herazo	1065135063	
518	Yaneth Morales Viloría	36593833	
519	Yarima de la Hoz	49717859	
520	Yasmin Adriana Ojeda Marbello	1131006859	
521	Yeferson Polo Vargas	1148701486	
522	Yeider Sánchez Palmera	No reporta	
523	Yeimi Yulieth Andrade Ledezma	1003198128	
524	Yeimis Esther Maldonado Páez	1007559370	
525	Yeimis Judith Vásquez Atencio	No reporta	
526	Yeira Castillo	No reporta	
527	Yeleany Fernández	No reporta	
528	Yenis Isabel Monsalvo Oñate	26948901	
529	Yerson Polo Vargas	1148701487	
530	Yesica Patricia Sánchez Palmera	1065138059	
531	Yesica Sánchez	16780202	
532	Yesmina Angélica Pana Cujía	49789283	
533	Yessica Paola Rodríguez	1003196084	
534	Yhaneth Lara Suárez	1065140705	
535	Yiseth Patricia Polo	1065645495	
536	Yoiseth Polo Vargas	1084464099	
537	Yolmadis Montes	1070913367	
538	Yorjanis Rodríguez	No reporta	
539	Yorlin Castellar	No reporta	
540	Yorma de la Rosa	No reporta	
541	Yoshelis Salas	26196354	
542	Yosxeilys Lugos	3116166837	
543	Yuleidi Castellar	No reporta	
544	Yuleidys Paola de la Hoz Morales	1042217511	
545	Yulian Castellar	No reporta	
546	Yulieth Ortega	1003196564	
547	Yulisa Narváez	1067876619	
548	Yuranis Oviedo Navas	26948386	
549	Yureimis del Pilar Ariza Morales	95060305275	
550	Yuris Tatiana Collante Flores	1065135029	
551	Zoraida Josefina Navas	7770234	