

Sentencia T-781/14

Referencia: Expedientes T- 3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835.

Acción de tutela instaurada por Oliverio Quintero Rodríguez y otros, contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, la Inspección de Policía de Puerto Gaitán y el señor José Armando Navarro López.

Derechos tutelados: Vivienda digna.

Temas: (i) derecho a la vivienda digna de población en situación de desplazamiento y vulnerabilidad; (ii) las medidas de protección a favor de las personas en situación de vulnerabilidad ante las órdenes de desalojo; y (iii) la función social de las empresas en el marco del artículo 333 de la Constitución Política.

Problema jurídico: ¿las entidades accionadas vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de los actores al pretender materializar la diligencia de desalojo dentro de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho sin asegurar previamente la protección de los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el predio ocupado, más aún, cuando en este se encuentra residiendo población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad?

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los

magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub –quien la preside-, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Que pone fin al proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta, el 12 de junio de 2013, que decidieron las acciones de tutela promovidas por Oliverio Quintero Rodríguez, Jaime Sánchez García, Ramón Santana Machete y Rubiela González (**Expedientes T-3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835**).

1 ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Ocho de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión los expedientes T-3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835, los cuales fueron acumulados por presentar unidad de materia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1 SOLICITUD

Los accionantes solicitan la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta y la Inspección de Policía de este mismo municipio, al pretender materializar la diligencia de desalojo dentro de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho sin asegurar previamente la protección de los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el predio ocupado, más aún, cuando en este se encuentra residiendo población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta que las acciones de tutela de la referencia se refieren a los mismos hechos, se hará una relación unificada de los mismos.

1.2 HECHOS RELATADOS POR LOS ACCIONANTES

- 1.2.1** Refieren los accionantes que el Alcalde del municipio de Puerto Gaitán, Meta, avocó conocimiento de la querrela policiva instaurada el 10 de agosto de 2012, por José Armando Navarro en contra de Oscar Alfredo Romero -presidente de la población en situación de desplazamiento ubicada en el asentamiento humano ‘Cuernavaca’-, cuyas pretensiones se encaminan principalmente a lograr la ejecución del desalojo de todas las familias que residen en este predio como también la demolición de sus viviendas, bajo el argumento de que se trata de construcciones ilegales.
- 1.2.2** Sin embargo, los actores hacen notar que la actuación de la administración frente a personas que se encontraban en circunstancias similares no fue objeto del mismo trato. Por ejemplo, refieren que en el caso del asentamiento “La Batea” y “La Cristalina”, se protegió el interés general de la comunidad y, en consecuencia, reclaman el mismo procedimiento en el caso del asentamiento humano ‘Cuernavaca’ en donde reside población en situación de vulnerabilidad como personas en circunstancia de desplazamiento forzado y menores de 18 años.
- 1.2.3** Cuentan que en el predio que ocupan hallaron petróleo y que la firma operadora Tecpetrol se negó a pagar indemnizaciones a los poseedores y otros emolumentos consagrados en la Ley 1274 de 2012.
- 1.2.4** Además, sostienen que el representante legal de la población desplazada demostró la caducidad de la acción policiva que inició el querellante, hecho a partir del cual se originaron una serie de irregularidades que conllevaron el desconocimiento de su derecho al debido proceso, como también lo ha manifestado, en varias oportunidades, la Procuradora 14 Agraria y Ambiental del Meta.
- 1.2.6** Cuentan que se encuentran en el predio ‘Cuernavaca’ debido al contrato de compraventa que se celebró entre la Asociación de Desplazados SODADIC como promitente comprador de los predios ‘Cuernavaca’ y la Esperanza, y el señor Gustavo Endo, en calidad de promitente vendedor, quien al momento de suscribir la promesa de compraventa hizo entrega real y material de la propiedad.
- 1.2.7** Agregan que “...*la Unión Temporal se constituyó con el fin de sembrar cultivo de marañón, tal como ocurrió durante el lapso de un (1) año, recibiendo subsidio del Estado, donde se demostró que existió un contrato de compraventa, que eran poseedores legítimos con el ánimo de señores y dueños, y que la población desplazada de CUERNAVACA, construyó las viviendas de la misma manera que lo han hecho los habitantes de TILLAVA, LOS KIOSKOS, y las demás inspecciones del municipio, sin embargo a ninguna de esas localidades se les ha iniciado procesos de demolición y/o lanzamiento por ocupación de hecho...*”¹

¹ Folio 91 del cuaderno principal (Expediente T-3.996.814)

- 1.2.8** Refieren que ante la falta de capacidad económica para contratar los servicios jurídicos de un experto y a que desconocían qué tipo de actuaciones podían desplegar dentro del proceso, no ejercieron su derecho de defensa. De otro lado, indican que las construcciones de sus viviendas en el predio objeto de litigio se realizaron bajo el consentimiento tácito de la administración.
- 1.2.9** Alegan que el pasado 11 de abril se efectuó la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sin que se les hubiera garantizado su derecho a la vivienda. Sin embargo, dicen, el Alcalde municipal, en aplicación de la ley, ordenó la demolición de sus casas, según dicen, para facilitar la explotación del hidrocarburo, sin asegurar la protección de los derechos fundamentales de la población allí asentada, que además goza de una protección constitucional reforzada por su situación de desplazamiento, y dentro de la cual se encuentran menores de edad, adultos mayores, mujeres en estado de embarazo, entre otros grupos vulnerables.
- 1.2.10** Por lo anterior, instauraron acciones de tutela para invocar la protección de sus derechos; sin embargo, los jueces de instancia no otorgaron dicho amparo.
- 1.2.11** Agregan que a la fecha no han ejecutado ningún plan de acción encaminado a reubicar a las familias en situación de desplazamiento de acuerdo con el compromiso suscrito por la administración ante el Comité de Justicia Transicional el 23 de enero de 2013.
- 1.2.12** Ante este hecho, cuentan, la población en situación de desplazamiento asentada en el predio `Cuernavaca` le solicitó al Comité de Justicia Transicional que adelantara las gestiones pertinentes ante el alcalde del municipio con el fin de que suspendiera la ejecución de la diligencia de desalojo y demolición hasta tanto les garantizara su reubicación y los acompañara en la construcción de su proyecto de vida y, además, les reconocieran el valor económico de la cosecha.
- 1.2.13** Cuentan que el alcalde le reconoció a la población allí asentada, a través del inspector de policía del municipio, la suma de \$200.000 mil pesos, valor que califican de irrisorio.
- 1.2.14** Aducen que en el lote fueron construidas 200 viviendas y que ya han sido demolidas 51 de ellas y que las personas que fueron desalojadas se encuentran viviendo en las casas de sus vecinos, quienes también temen ante la ejecución ininterrumpida de las demoliciones en el predio. Agregan que hasta el momento no existe un plan que tome en consideración su condición de desplazados ni han recibido asesoría para

desarrollar el proyecto del cultivo de marañón ni tampoco les han informado cuánto se les pagará por las mejoras del mismo cultivo y el valor de las mejoras realizados a las viviendas que están demoliendo.

1.2.15 Sostienen que en la diligencia de lanzamiento y demolición adelantada el 11 de abril de 2013 y que fue aplazada para el 22 de mayo siguiente, no se realizaron estudios de enfoque diferencial que tuviera en cuenta a la población en situación de desplazamiento y dentro de éste a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad en razón a la edad, a su estado de embarazo, a su salud, de género, etc.

1.2.16 Por lo anterior, los accionantes solicitan la protección de sus derechos fundamentales y los de su comunidad a la dignidad humana, al mínimo vital, a la salud y a la vivienda de la población asentada en el lote `Cuernavaca`.

2 ACTUACIONES PROCESALES

2.1 EXPEDIENTES T-3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 Y T-3.996.835

2.1.1 Traslado y contestación de la demanda

Radicadas las acciones de tutela, el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta, mediante autos del 30 de abril (Expediente T-3.996.814), 30 de mayo (Expediente T-3.996.833), 3 de mayo (Expediente T-3.996.834), y el 10 de mayo de 2013 (Expediente T-3.996.835), asumió el conocimiento de las acciones de tutela, corrió traslado de las mismas a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán y a la Inspección Municipal de este municipio para que ejercieran su derecho de defensa, vinculó al señor José Armando Navarro López, negó la vinculación del Comando de Policía del Departamento del Meta y de la Procuraduría General de la Nación, negó la medida provisional solicitada y pidió el expediente contentivo del proceso por urbanismo ilegal como el de lanzamiento por ocupación de hecho.

2.1.1.1 Contestación en el trámite de los procesos de tutela

2.1.1.1.1 Alcaldía Municipal e Inspección Urbana de Policía de Puerto Gaitán, Meta.

El Alcalde municipal de Puerto Gaitán, Meta, refirió que tal y como lo sostienen los accionantes, el señor Armando Navarro López inicio querrela de lanzamiento por ocupación de hecho contra Oscar Romero Pérez y personas indeterminadas en posesión del predio `Cuernavaca`. Cuenta que dentro de dicho proceso se profirió orden de lanzamiento y que además se adelantó un proceso administrativo de demolición.

Informó que la administración municipal adelantó el proceso civil de policía atendiendo el procedimiento señalado en el artículo 125 del Decreto 1355 de 1970 y la Ordenanza 507 de 2002, proceso dentro del cual, aducen, los ocupantes del predio `Cuernavaca` ejercieron su derecho de defensa a través de apoderado judicial.

Agregó que estaba adelantando la diligencia de desalojo y demolición en el asentamiento humano `Cuernavaca`, con el acompañamiento del Defensor del Pueblo, Regional Meta, y otros funcionarios de esta entidad; con la Defensora de Familia Regional Meta Centro Zonal 5 y la trabajadora social de este mismo Centro; el Personero municipal de Puerto Gaitán; la Comisaria de Familia del municipio junto a su equipo interdisciplinario; una profesional de la Secretaría de Gobierno de Puerto Gaitán; y la Policía Nacional.

Cuenta que en la diligencia de lanzamiento ejecutada se le comunicó a la comunidad allí asentada, a través de un funcionario de la Secretaría de Gobierno que se habían adelantado varias reuniones para analizar toda la actuación con anterioridad a la ejecución de dicha diligencia, para lo cual convocó un Comité Transicional con la presencia de entes departamentales y nacionales. De esta reunión, sostiene, se estableció como compromiso del municipio, el otorgamiento de un auxilio mensual de \$300.000 pesos por el término de 6 meses para el pago de arriendos a los ocupantes del predio, prorrogable por 3 meses; además, la vinculación de las familias al programa de vivienda del municipio aplicando un criterio de priorización en razón a su circunstancia de desplazamiento. También, sostienen, se les garantizó el transporte a las personas junto a sus pertenencias inclusive hasta la ciudad de Villavicencio.

Señaló que de acuerdo con la caracterización efectuada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, la mayoría de las personas que ocupan el asentamiento humano de `Cuernavaca` provienen de otras regiones del país, sólo unos pocos son de Puerto Gaitán y parte de la población se encuentra inscrita en el Sistema Integral de Población Desplazada. Informó que los accionantes no figuran relacionados en el censo que realizó el ICBF como ocupantes del predio `Cuernavaca` como tampoco aparecen la mayoría de las personas relacionadas en la lista que anexan a la acción de tutela de la referencia.

Agregan que del material probatorio no puede sostenerse que la llegada al predio del actor ni del resto de ocupantes tiene su causa en el desplazamiento forzado. Aclaran que aunque algunos tienen esta calidad, lo cual exige del Estado acciones concretas para proteger sus derechos, no es una responsabilidad que se encuentre en cabeza

exclusiva del ente territorial municipal, por eso, el alcalde convocó a todos los entes gubernamentales departamentales y nacionales, competentes en la atención a esta población.

Con respecto a la afirmación que realiza el actor, en el sentido de que ante la ausencia de recursos económicos no contaron con la asesoría de un abogado, sostienen que ello no es cierto por cuanto durante todo el trámite de los procesos administrativos que se adelantaron contaron con la representación de abogados de confianza.

Ahora, frente a la protección del derecho a la vivienda recuerda que sólo procede por vía de amparo en especiales circunstancias, situación que no se evidencia en este caso, pues el contexto de la presente acción, no se da en el marco de un proyecto orientado a brindar una solución habitacional sino en el de la constitución de una unión temporal para la siembra de marañón, para lo cual se entregarían parcelas, cada una de 15 hectáreas para desarrollar este proyecto. Resaltan que es el mismo actor quien en las pretensiones de la acción de amparo pide que se ordene a la administración municipal pagar las mejoras por concepto de cultivo de marañón, cuando la acción de desalojo adelantada tiene como origen la conformación de un asentamiento irregular en un predio privado que desconoce los postulados de la Ley 388 de 1997.

Considera que en el presente asunto se encuentra acreditado que algunas personas se encuentran en situación de desplazamiento desde el año 2000 y que algunos se encuentran vinculados a programas estatales desde esa fecha.

Para finalizar, sostiene que la presunta vulneración del derecho a la igualdad no se encuentra probada, pues los actores se limitan a mencionar que se le ha otorgado un tratamiento diferente frente a otras poblaciones que se encuentran en su misma circunstancia, pero no logran establecer criterios de comparación para determinar con certeza si se trata de supuestos fácticos similares.

En consecuencia, solicita se niegue la protección de los derechos fundamentales invocados por los demandantes.

2.1.2 Pruebas y documentos

En los expedientes obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

2.1.2.1 Fotocopia de la Resolución No. 1545 de 2012, mediante la cual el Alcalde del municipio de Puerto Gaitán, Meta, sancionó a cada una de las personas indeterminadas infractoras de la ley de urbanismo que

ocuparan con construcciones el predio denominado `Cuernavaca` con multa y ordenó la demolición de las construcciones existentes dentro de este mismo predio (Expediente T- 3.996.814, folio 24 del cuaderno principal²).

2.1.2.2 Fotocopia de la Resolución No. 013 de 2012, a través de la cual la Gobernación del Meta, reconoció personería jurídica a la Junta de Acción Comunal Asentamiento Humano `Cuernavaca` del municipio de Puerto Gaitán, y aprobó sus estatutos (Expediente T- 3.996.814, folio 28)

2.1.2.3 Fotocopia del oficio que remitió el Defensor del Pueblo, Regional Meta, a la Directora de la Unidad para la Reparación Integral a las Víctimas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad Territorial del Meta, solicitando la convocatoria del Comité municipal de Justicia Transicional (Expediente T- 3.996.814, folio 44)

2.1.2.4 Fotocopia del oficio que dirigió la Procuradora 14 Judicial II Ambiental – Agraria, del Meta, Guaviare y Guainía al Inspector de Policía de Puerto Gaitán, solicitando la suspensión de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho programada para el día 18 de marzo de 2013 (Expediente T- 3.996.814, folio 55)

2.1.2.5 Fotocopia de la notificación de la decisión de fondo que emitió el Alcalde municipal de Puerto Gaitán, mediante Auto No. 073 del 8 de enero de 2013, dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho del predio `Cuernavaca` (Expediente T-3.996.833, folio 27 y siguientes)

2.1.2.6 Fotocopia del Auto 073 del 8 de enero de 2013, mediante el cual el Alcalde del municipio de Puerto Gaitán, decidió de fondo dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho promovido por el señor José Armando Navarro López (Expediente T-3.996.834, folios 39-54)

2.1.2.7 Fotocopia de la notificación de la Resolución No. 1545 del 26 de diciembre de 2012, la cual, entre otras, ordena la demolición de las construcciones existentes en el predio denominado `Cuernavaca` (Expediente T-3.996.833, folio 30)

2.1.2.8 Fotocopia del poder especial de venta “[d]e un terreno baldío denominado LA ESPERANZA” otorgado por Harold Ledesma Díaz a Gustavo Adolfo Endo Alvarado (Expediente T-3.996.833, folio 34)

2.1.2.9 Fotocopia de la solicitud de incorporación del asentamiento humano `Cuernavaca` como centro poblado del municipio de Puerto Gaitán,

² En adelante debe leerse que los folios relacionados hacen parte del cuaderno principal, a no ser que se haga la aclaración respectiva.

Meta, elevada por el señor Oscar Alfredo Romero Pérez (Expediente T-3.996.833, folios 102-108)

2.1.2.10 Fotocopia del contrato de compraventa del predio denominado `Cuernavaca`, ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta (Expediente T-3.996.834, folios 19-20)

2.1.2.11 Fotocopia del contrato de unión temporal celebrado entre el señor Gustavo Endo y Oscar Alfredo Romero Pérez, este último en calidad de representante legal de la Asociación de Desplazados por el conflicto armado en Colombia -SODADIC- y el señor Henry Naranjo Pérez, representante legal de la Fundación Social para el Desarrollo Sostenible -FUNSODEAU-, cuyo objeto es consolidar un programa de cultivo de marañón (Expediente T-3.996.834, folios 22-26)

2.1.2.12 Fotocopia del Auto No. 23 emitido por el Director Administrativo de Participación Social de la Gobernación del Meta, en donde consta el nombre de las personas que fueron elegidas como miembros de la Junta de Acción Comunal del Asentamiento Humano `Cuernavaca` de Puerto Gaitán, Meta, para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2012 y el 30 de junio de 2016 (Expediente T- 3.996.835, folio 41)

2.1.2.13 Fotocopia de la diligencia de inspección ocular decretada dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho iniciada por el señor José Armando Navarro López (Expediente T- 3.996.835, folios 45-58)

2.1.2.14 Fotocopia de la respuesta que emitió la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta, al derecho de petición presentado por los señores Luz Dary Oviedo González y Oscar Jahison Romero Oviedo, solicitando protección para la población en situación de desplazamiento asentada en el predio `Cuernavaca` (Expediente T- 3.996.835, folios 74-77)

2.1.2.15 Fotocopia de la escritura No. 0421 del 10 de febrero de 2012, mediante la cual se constituyó una servidumbre legal petrolera permanente de oleoducto, tránsito y reconocimiento de daños (Expediente T- 3.996.835, folios 61-114)

2.1.3 Decisiones Judiciales

2.1.3.1 Decisión de única instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán en los expedientes T- T-3.996.814, T- 3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835.

El juez Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta, mediante fallos proferidos el 12 de junio de 2013, negó el amparo de los derechos

fundamentales invocados por los accionantes, aduciendo que el señor Oscar Alfredo Romero Pérez, en representación de la Asociación de Desplazados por el conflicto armado por la paz -SODADIC-, y/o Junta de Acción Comunal del Asentamiento Humano `Cuernavaca`, interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía municipal e Inspección de Policía de Puerto Gaitán, pidiendo la protección de los mismos derechos que señalan los actores, cuyas pretensiones fueron desestimadas por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá. Agregó que aunque los demandantes enuncian otros derechos presuntamente vulnerados, lo cierto es que se trata de los mismos supuestos fácticos sobre los cuales ya existen pronunciamientos judiciales, no sólo por el Juzgado de Bogotá sino también por ese mismo despacho, quien a la fecha, adujo, ya había resuelto más de 10 acciones de tutela con base en los mismos hechos y con las mismas pretensiones.

El juez concluye, que aún cuando no encuentra estructurada la figura jurídica de la temeridad, las acciones de tutela son improcedentes por cuanto se fundamentan en la inconformidad de los accionantes frente a los anteriores fallos judiciales, razón que no los habilita para formular nuevas acciones de tutela con base en las mismas pretensiones. En definitiva, aduce, el amparo debe ser denegado por improcedente.

3 ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1 MEDIDAS CAUTELARES

Esta Sala consideró que **en virtud de las pretensiones de los demandantes y los hechos acreditados**, era necesario adoptar medidas cautelares con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

En virtud de lo anterior, mediante auto del 2 de octubre de 2013 (notificado en el estado número 214 el 7 de octubre de 2013) la Sala Séptima de Revisión **ordenó** a la Gobernación del Meta, a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, y a la Inspección de Policía de este municipio, que se abstuvieran de seguir adelante con la ejecución de la orden de desalojo y con la demolición de las construcciones existentes en el predio denominado `Cuernavaca`, ubicado en la vereda Rubiales, jurisdicción del municipio de Puerto Gaitán, hasta tanto esta Corporación emitiera un pronunciamiento de fondo en los procesos de la referencia.

3.2 DEBIDA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del 23 de octubre de 2013, ordenó poner en conocimiento de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de

Minas y Energía y de Agricultura; del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), del INCODER, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de la Unidad de Restitución de Tierras, del Comité de Justicia Transicional del municipio de Puerto Gaitán, Meta, de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y de Gustavo Endo, la solicitud de la acción de tutela, sus anexos y los fallos de instancia, para que expresaran lo que estimaran conveniente.

También, mediante auto de fecha 4 de diciembre de 2013, dispuso poner en conocimiento de Tecpetrol Colombia S.A.S., la solicitud de tutela, sus anexos y los fallos de instancia, para que expresara lo que considerara pertinente.

3.3 PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA

3.3.1 De igual forma, con el fin de contar con elementos de juicio que explicaran mejor los hechos particulares del caso, mediante auto de fecha 23 de octubre de 2013, la Sala decretó las siguientes pruebas:

3.3.1.1 Ofició al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que informara si había otorgado subsidios o ha brindado apoyos al proyecto productivo agrícola de marañón de la comunidad asentada en el lote `Cuernavaca`.

3.3.1.2 Solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que informara acerca de: (i) los programas de asistencia psicológica, brigadas de salud, etc, que le estaban brindando a la comunidad que reside allí; (ii) la manera como se estaban garantizando los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad que residen en dicho lote; (iii) el apoyo que ha brindado al asentamiento humano ubicado en el predio `Cuernavaca` para incentivar la generación de ingresos; y (iv) si las personas que integran el Asentamiento Humano `Cuernavaca` se encuentran inscritos en su base de datos.

3.3.1.3 Solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras, que informara las medidas que había adoptado para asegurar la reparación a la población desplazada, en particular, frente al asentamiento humano de `Cuernavaca`.

3.3.1.4 Ofició al Comité municipal de Justicia Transicional, para que allegara el acta o las actas en donde constaran los acuerdos y compromisos adquiridos frente a la comunidad de `Cuernavaca`.

- 3.3.1.5** Ofició a la Defensoría del Pueblo con el fin de que llevara a cabo una visita al asentamiento humano del predio `Cuernavaca` de Puerto Gaitán, Meta, acompañado de registro fotográfico junto a la verificación de algunos datos durante su realización.
- 3.3.1.6** Ofició a la Alcaldía del municipio de Puerto Gaitán, Meta y a la Inspección de Policía del mismo municipio con el fin de que allegaran copia del proceso administrativo que culminó con la orden de desalojo, así como la formulación de otras preguntas.
- 3.3.1.7** Ofició a la Secretaría de Planeación del municipio de Puerto Gaitán para que informara cuál era la naturaleza y el modo de adquisición del bien denominado `Cuernavaca` respecto del cual se ordenó la orden de desalojo y otra información.
- 3.3.1.8** Solicitó a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del Círculo Registral de Puerto López – Puerto Gaitán, allegara el certificado de tradición del inmueble objeto de la controversia.
- 3.3.1.9** Solicitó a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, que informara si tenía conocimiento acerca del proyecto que se realizaría en el predio denominado `Cuernavaca` o si este ya se encontraba en ejecución. Además, si para la realización de dicho proyecto existía solicitud de permiso de licencia ambiental.
- 3.3.1.10** Solicitó a la Procuradora 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta-Guaviare-Guanía, informara sobre la gestión que había adelantado en los procesos objeto de estudio y allegara su concepto acerca del proceso policivo que se había iniciado en contra de los habitantes del asentamiento humano `Cuernavaca`.
- 3.3.1.11** Ofició a la Gobernación del Meta y a la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán, para que informara cuál es su política de vivienda para la población en situación de vulnerabilidad, en particular para la población rural.
- 3.3.1.12** Solicitó al representante legal de la Junta de Acción Comunal del asentamiento humano `Cuernavaca`, allegara prueba documental que acreditaran algunos supuestos fácticos relatados en las acciones de tutela.
- 3.3.1.13** Invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional, del Rosario –Observatorio de Tierras-, y Sergio Arboleda, al Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE), a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a la Comisión de seguimiento a la política pública sobre

desplazamiento forzado, a la Agencia de la ONU para los Refugiados – ACNUR-al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, a las Universidades de Córdoba, del Sinú, Pontificia Bolivariana (Seccional Montería), Rosario, al Centro de Investigación y Educación Popular- Programa por la Paz (CINEP-PPP), con el fin de que, si lo consideraban pertinente, emitieran un concepto técnico sobre la demanda.

3.3.2 Además, mediante auto adiado el 4 de diciembre de 2014, la Sala, decidió solicitar las siguientes pruebas adicionales:

3.3.2.1 Ordenó la práctica de una inspección judicial en el predio denominado `Cuernavaca` en Puerto Gaitán, Meta.

3.3.2.2 Solicitó acompañamiento para la práctica de la diligencia de inspección judicial a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

3.3.2.3 Solicitó a la Defensoría del Pueblo y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Meta, que, en conjunto realizaran un censo de la población asentada en el predio `Cuernavaca`.

3.4 INFORMES E INTERVENCIONES

Integrado debidamente el contradictorio y rendidos los informes del caso, la Sala resume las comunicaciones e intervenciones allegadas por la Secretaría General, al despacho del Magistrado Sustanciador:

3.4.1 Ministerio de Vivienda

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de apoderado judicial, manifestó que la entidad encargada de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social en el sector rural es el Ministerio de Agricultura – Banco Agrario, y no el Ministerio de Vivienda, quien es el ente encargado de dictar la política en materia habitacional.

Además, informó que la institución encargada de resolver todo lo relacionado con los subsidios familiares de vivienda en el sector urbano, es el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, cuya política de subsidio está sujeta a la observancia de un procedimiento y a la acreditación de los requisitos legales por parte de los grupos familiares postulados al subsidio de vivienda, con el fin de canalizar dichos recursos hacia la población en situación de desplazamiento.

Específicamente, acerca del subsidio de vivienda dirigido a las personas que se encuentran en dicha circunstancia hace alusión a una amplia normativa en donde se establece el procedimiento administrativo de postulación, verificación de datos, cruces, rechazo y validación de postulaciones, entre otros que debe observarse por FONVIVIENDA, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

Para finalizar, señaló que la Ley 715 de 2001 (artículo 76-2) consagra como una de las competencias del municipio la de promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social.

3.4.2 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, a través del Coordinador del Grupo de Representación Judicial, realizó las siguientes manifestaciones:

- 3.4.2.1** Considera que los hechos que fundamentan las solicitudes de tutelas y sus antecedentes, respecto del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho y por violación al régimen urbanístico y las pruebas que se aportan con este objetivo, demuestran que se trata de un conflicto sobre los derechos de posesión, propiedad, tenencia, administración y la disposición de derechos sobre el predio `Cuernavaca`, cuyas pretensiones desnaturalizan la razón de ser de la acción de tutela. A su parecer, mediante esta vía se pretende resolver un conflicto de naturaleza civil y generar un debate contencioso a favor de quienes se oponen al amparo policial de la posesión y las medidas administrativas adoptadas.
- 3.4.2.2** Adicional a lo anterior, expresa, que además de la situación de desplazamiento en la que aducen se encuentran los accionantes, también se evidencia la existencia de un conflicto social y económico ante la presencia de explotaciones petroleras, lo cual genera expectativas y otras posibilidades para sus habitantes.
- 3.4.2.3** No obstante, advierte, debe analizarse en concreto la situación de quienes tienen la calidad de víctimas de desplazamiento forzado asentadas en el predio `Cuernavaca`. Enfatiza acerca de la importancia de que antes de que se resuelvan aspectos de tipo administrativo o de carácter contractual en el marco de un proceso judicial, debe asegurarse la protección de los derechos fundamentales de la población que va a ser objeto de la medida de desalojo, máxime cuando esta se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- 3.4.2.4** Explica que las competencias del Incoder se circunscriben a viabilizar el acceso a la tierra de los campesinos que carecen de ella y en condición

de desplazamiento. Al respecto, precisa, si bien es cierto que el instituto forma parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas sujeto de desplazamiento y despojo, de conformidad con el artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, cada uno de los organismos que pertenecen al Sistema cumplen funciones específicas. En particular, al Incoder le corresponde atender a la población en situación de desplazamiento para permitir y facilitar el acceso a la propiedad rural, por medio de subsidios de reforma agraria destinados a la adquisición de tierras o el desarrollo de un proyecto productivo agropecuario.

3.4.2.5 De acuerdo con lo expuesto, consideran que el Incoder no está vulnerando derecho alguno de los accionantes ni tampoco que hubiera adquirido un compromiso con la comunidad de `Cuernavaca` para facilitar, dentro de sus competencias, el acceso a la tierra rural y demás factores productivos o el otorgamiento de subsidios. Además, dice, tampoco tiene la calidad subjetiva y de propiedad sobre la finca `Cuernavaca` para definir una u otra alternativa sobre la ocupación, distribución y tenencia del inmueble o utilizar algunos de los procedimientos diseñados por la Ley 160 de 1994 para contribuir a su ordenamiento social y territorial, en virtud a que el mismo tiene la naturaleza de propiedad privada, no se trata de un bien baldío nacional o de propiedad particular del instituto para adelantar programas de reforma agraria o establecer reglamentaciones especiales sobre su uso, disposición o explotación.

3.4.3 Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-

El Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, mediante apoderada judicial, manifestó que su obligación principal frente a la población en situación de desplazamiento es contribuir a la solución de vivienda mediante la entrega de subsidios en dinero o en especie. Sin embargo, aclaró que no se encuentran dentro de sus funciones la de dar albergue a esta población ni tampoco la de otorgar viviendas.

Manifestó que en el año 2012, el Gobierno Nacional implementó una nueva política de vivienda a favor de las personas más vulnerables, entre las cuales se incluye la población en situación de desplazamiento, que pretende otorgar un beneficio para cada hogar a través de la entrega de viviendas y no tan sólo asignando un subsidio familiar.

Manifestaron que una vez revisados los números de identificación de los accionantes en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pudo establecer que se encuentran en los siguientes estados:

Frente a la señora Rubiela González, informaron que fue beneficiaria de un subsidio de vivienda en especie, por valor de \$36.549.000.00 mediante Resolución No. 659 de 2013, recursos correspondientes a la convocatoria de vivienda gratuita para el proyecto urbanización bosques de oriente, tipo de solución VIP, y su estado es “asignado”.

En relación con el señor Ramón Santana Machete, indicó que se postuló en la Convocatoria realizada por FONVIVIENDA para población en situación de desplazamiento en el año 2007 y que su estado actual es el de “calificado”.

Con respecto al señor Oliverio Quintero Rodríguez, informó que no figura dentro de las convocatorias realizadas por Fonvivienda para personas en situación de desplazamiento, en los años 2004 y 2007, ni tampoco se postuló en las convocatorias realizadas en el año 2011.

Ante el estado de “no postulado” que ostenta el hogar de la parte accionante se opuso a la prosperidad de la presente acción de tutela frente al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda-, al considerar que no ha vulnerado derecho alguno del actor. Por el contrario, aduce que dentro del ámbito de sus competencias ha realizado todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento que han acreditado los requisitos legales para obtener el beneficio.

Acerca de la situación particular del señor Jaime Sánchez García, indica que él se inscribió para obtener un cupo en el proyecto de vivienda “Desarrollo Urbanístico El Poblado de Santa Marta- Etapa III” con una asignación inicial de \$11.537.500.00 que luego se adicionó por un valor de \$3.369.500.00. Expuso que su último estado es “asignado”. En este orden de ideas, explica, el Fondo Nacional de Vivienda le asignó el subsidio y lo depositó en la cuenta de ahorro programado, con el fin de que el beneficiario realice los trámites pertinentes para su movilización.

Por todo lo expuesto, solicita la desvinculación de la entidad en el proceso de la referencia, pues ha actuado de conformidad con la ley y ha garantizado los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los hogares desplazados.

3.4.4 Ministerio de Ambiente

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, a través de apoderado judicial, expuso que no ha desconocido derecho fundamental alguno de los accionantes, dado que revisados los antecedentes del caso, la posible vulneración alegada tiene relación con las funciones que realiza el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad para la

Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y/o el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Advierte que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, en la actualidad Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

En virtud de lo expuesto, se encuentra acreditado que frente al MADS opera la excepción de falta de legitimación por pasiva y, en consecuencia, dice, la presente acción de tutela es improcedente.

3.4.5 Defensoría del Pueblo

El Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, refirió que desde el mes de agosto de 2012 tienen conocimiento del asentamiento humano que se está conformando en el predio `Cuernavaca`, pues el señor Oscar Alfredo Romero Pérez, en calidad de representante legal de la Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado por la Paz -SODADIC- quien aduce, desde el mes de junio de 2011 se encuentra privado de la libertad, solicitó la intervención de esta entidad para que las familias en situación de desplazamiento y campesinos sin tierra que estaban ocupando bienes baldíos en la vereda los Kioskos y que además habían iniciado un proyecto asociativo para el cultivo de marañón, no fueran objeto de desalojo.

Aducen que el señor Romero López sostuvo que en el mes de julio del año 2011 el señor Gustavo Endo se presentó como el propietario de las tierras que estaba ocupando la comunidad y que, por ello, iniciaron conversaciones para adquirir estos terrenos, al punto celebraron una promesa de compraventa.

En contraste, cuenta, el 5 de septiembre de 2012, un tercero se hizo presente en las instalaciones de la Defensoría Regional Meta, quien informó que estos predios no salieron de la propiedad de Gustavo Endo porque el señor Romero Pérez incumplió los compromisos adquiridos con este. Al parecer, esta situación determinó que finalmente se celebrará la compraventa de los bienes inmuebles con el señor Armando Navarro, quien falleció.

En este contexto, informa que la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, ha adelantado, entre otras, las siguientes gestiones: solicitó al alcalde municipal (i) realizara la caracterización de las familias ubicadas en el predio `Cuernavaca`; (ii) adoptara las medidas tendientes a garantizar los derechos de la comunidad; ofició a la Unidad para la Reparación Integral de las Víctimas, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad Territorial del Meta, con el fin de convocar a un Comité Municipal de Justicia Transicional.

De estas medidas es importante destacar el requerimiento realizado al alcalde municipal para que no materializara la diligencia de desalojo hasta tanto no se le garantizara a las familias víctimas que habitaban en el predio un plan para proteger sus derechos y que la reubicación se diera en condiciones seguridad.

También, informan que el 25 de septiembre de 2012, realizaron una visita al predio `Cuernavaca` en donde asistió personal de Acción Social, ICBF, Procuraduría Agraria, Personería municipal, y los señores Gustavo Endo, Oscar Alfredo Romero y Armando Navarro.

Finalmente, refiere que el 21 de junio de 2013, se llevó a cabo un Comité de Justicia Transicional ampliado, con el fin de establecer rutas claras frente a la atención de las familias víctimas de desplazamiento forzado, medidas que constan en el Acta No. 004 del Comité Territorial de Justicia Transicional³.

3.4.6 Unidad de Restitución de Tierras

El Director General de la Unidad de Restitución de Tierras, procedió, en primer lugar, a explicar la diferencia entre los conceptos de macrofocalización y microfocalización. Con respecto al proceso de macrofocalización, informó que éste se encuentra relacionado con los lugares donde se han presentado mayores índices de despojo y abandono forzado de tierras y en las cuales existen condiciones favorables para que las víctimas restituidas puedan retornar a sus predios con plena tranquilidad, de tal modo que se cumplan los principios de gradualidad y progresividad en la restitución. Adicional a lo anterior, agregó que la definición de estas zonas es de competencia exclusiva del Consejo Nacional de Seguridad (sector defensa) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 4829 de 2011.

Por otra parte, el concepto de microfocalización hace referencia a la definición de una extensión menor (municipios, corregimientos, veredas o predios) que se encuentran dentro de las macrozonas y en las que se determina que existen las condiciones adecuadas para adelantar las

³ Ver folios 171 y siguientes.

actuaciones de la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras con miras a obtener la inscripción en el registro.

En segundo lugar, hizo referencia a algunos solicitantes que actualmente figuran en la lista de reclamantes de restitución de tierras y cuyos nombres también se encuentran en los anexos remitidos por esta Corporación⁴.

En particular, aclaró que las gestiones de macro y micro focalización en los municipios de La Macarena (Meta), Puerto Rico (Caquetá), Cumaribo (Vichada), Puerto Boyacá (Boyacá) y Cumaribo (Vichada) relacionados en el recuadro anexo con el informe, no se encuentran en áreas macrofocalizadas, labor que le corresponde realizar al Consejo de Seguridad Nacional. Por tanto, dichas áreas tampoco se encuentran microfocalizadas. En consecuencia, advierte, la Unidad no puede realizar gestión alguna en el marco de la etapa administrativa de los procesos de restitución de la Ley 1448 de 2011 frente a las solicitudes de registro realizadas en estas áreas.

Ahora, sostiene, frente a las áreas mencionadas en el cuadro, las cuales se ubican en el departamento del Meta, incluido el predio `Cuernavaca` situado en la vereda Rubiales del municipio de Puerto Gaitán, señaló que las mismas no se encuentran microfocalizadas.

Agregó que, actualmente, sólo existe concepto favorable de seguridad para restitución de tierras de la parte norte del municipio de Puerto Gaitán, pero no frente a la parte sur donde se encuentra ubicado el predio `Cuernavaca`.

Informó que luego de revisar el Sistema de Registro de Tierras Despojadas determinó que los señores Jaime Sánchez García y Rubiela González, figuran como solicitantes de restitución.

Finalmente, indicó que una vez se adelanten gradualmente las diligencias de macro y micro focalización, y atendiendo la densidad histórica del despojo, la situación de seguridad y las condiciones para el retorno (artículo 76 de la Ley 1448 de 2011), la Unidad adelantará los trámites pertinentes. En concreto, le informará a los reclamantes relacionados en el recuadro aportado el inicio de las diligencias para que se hagan parte en la etapa administrativa de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Al igual, sostuvo, cuando estén microfocalizadas las zonas, con base en la aplicación del principio de gradualidad y progresividad, iniciarán el estudio de fondo de cada petición y las actuaciones a que haya lugar para proceder a su inclusión en el registro, una vez acrediten los requisitos exigidos para el efecto

⁴ Ver folios 121-122 del cuaderno principal.

consagrados en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4829 de la misma anualidad.

3.4.7 Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderada judicial, intervino en el presente proceso de tutela, manifestando lo siguiente:

Con respecto al marco jurídico que regula el tema de las servidumbres petroleras, expuso que el artículo 4 del Decreto Ley 1056 de 1953 – Código de Petróleos- declara la utilidad pública de la industria del petróleo, en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, por lo cual, pueden decretarse las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de la industria.

Además, sostiene que aunque el artículo 194 de este decreto establece que ningún propietario de terrenos puede oponerse a que en su propiedad se adelanten los estudios necesarios para la construcción de oleoductos, también consagra la obligación a cargo de los empresarios de indemnizar todos los perjuicios que se puedan causar con la realización de dichos estudios.

Bajo esta perspectiva, manifiesta, con la expedición de la Ley 1274 de 2009 se estableció el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras, reiterando en su artículo 1 que la industria de los hidrocarburos es de utilidad pública. Además, en su artículo 2 se consagró el procedimiento de negociación directa que debe adelantar el industrial petrolero con los propietarios, poseedores, tenedores o dueños de las mejoras, con el fin de llevar a cabo labores de exploración, producción y transporte de hidrocarburos.

A la luz de lo expuesto, considera que la empresa Tecpetrol S.A.S., negoció directamente con los titulares del derecho de dominio del inmueble objeto de discusión, una servidumbre de carácter permanente de oleoducto y tránsito constituida mediante escritura del 10 de febrero 2012, fecha en la que no se evidencia que los accionantes estuviesen asentados y con mejoras constituidas en el citado predio. Agregan que a la luz de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1274 de 2009, la ocupación permanente se pagará por una sola vez y amparará todo el tiempo que el explorador o transportador de hidrocarburos ocupe los terrenos.

Por tanto, a su parecer, la empresa Tecpetrol Colombia S.A.S., reconoció y pagó una servidumbre petrolera de carácter permanente, motivo por el cual es improcedente que la empresa continúe reconociendo indemnizaciones a otros particulares que detentan a cualquier título los

terrenos involucrados, pues en caso contrario estaría desconociendo la disposición legal.

Para terminar, aclara que las funciones principales de este Ministerio se circunscriben a adoptar las políticas del sector minero energético, así como la expedición de los reglamentos que rigen la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. En consecuencia, las servidumbres existentes en el predio objeto de la acción de tutela, debieron ser adelantadas conforme al procedimiento contenido en la Ley 1274 de 2009 que inicialmente está dispuesto para que las partes lleguen a una negociación directa y si ésta fracasa debe ser el juez competente el que mediante una decisión judicial debe determinar el valor de la indemnización a reconocer, si a ello hubiere lugar.

3.4.8 Ministerio de Agricultura

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, informó al despacho del Magistrado Sustanciador, según comunicación emitida por el Director de Cadenas Agrícolas y Forestales (E), que una vez consultadas las bases de datos de los programas de Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales y DRE; no se han otorgado subsidios o apoyos por parte del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, al proyecto productivo agrícola de marañón de la comunidad asentada en el lote `Cuernavaca`.

3.4.9 Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados.

El Procurador Delegado para el Apoyo a las Víctimas y los Desplazados, expuso que interviene en defensa de los derechos, la atención y la asistencia de la población en situación de desplazamiento asentada en el predio `Cuernavaca`. En este sentido, considera que en el presente caso debe aplicarse el sólido precedente jurisprudencial construido a través de las sentencias T-282 y T-946 de 2011; T-119, T-349 y T- 454 de 2012; y T-239 de 2013, en las cuales se establece que durante el trámite de los procesos policivos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar los derechos tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble y, además, cuando se trata de ocupación de bienes privados, el lanzamiento no puede efectuarse hasta tanto no se haya garantizado un albergue provisional a la población en situación de desplazamiento.

Por tanto, a su parecer, deben revocarse las sentencias de tutela que negaron la protección de los derechos invocados por los accionantes y, en su lugar, garantizar la atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado asentadas en el predio `Cuernavaca`, como también ordenar la suspensión de la diligencia de lanzamiento por

ocupación de hecho hasta tanto las autoridades municipales y las entidades del SNARIV competentes, garanticen el acceso a su oferta de dicha población, así como la provisión de un albergue o de otra solución de habitabilidad a la población, como subsidios, pagos directos al arrendador, etc.

Lo anterior, advierte, sin perjuicio de las demás órdenes pertinentes en relación con el trámite propio de los asuntos policivos y de la protección del derecho al debido proceso, aspecto frente al cual también la Procuraduría General de la Nación ha intervenido a través de la Procuradora Judicial Agraria del Meta y del Personero Municipal, advirtiendo irregularidades en el curso del trámite y en la sustanciación de la querrela.

De acuerdo con lo expuesto, refiere, los agentes del Ministerio Público a nivel territorial y local, específicamente los funcionarios de la Procuraduría Regional Meta y el Personero Municipal de Puerto Gaitán, han adelantado actuaciones preventivas en aras de proteger a las personas en situación de desplazamiento forzadas ubicadas en el predio `Cuernavaca`. Al respecto, destaca la asistencia a los Comités Territoriales de Justicia Transicional convocados por la administración municipal de Puerto Gaitán, en el cual pidió ampliar la convocatoria en el nivel departamental.

Por otra parte, refiere que la administración municipal se pronunció claramente a favor de la suspensión de la diligencia de lanzamiento en las oportunidades que fueran necesarias para salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto armado, razón por la cual en la actualidad no se ha surtido dicha diligencia. Agrega que en el Comité de Justicia Transicional se adoptó el plan de contingencia para atención a las víctimas del conflicto durante la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en el lote `Cuernavaca`, municipio de Puerto Gaitán.

De otro lado, destacó que la Alcaldía Municipal le informó el pasado 10 de mayo de 2013 que *“la Administración se comprometió a que una vez se efectúe el desalojo de las familias ubicadas en el asentamiento de CUERNAVACA, se les brindara las ayudas humanitarias correspondientes, además, seis meses de arriendo a las personas víctimas en situación de desplazamiento, por un valor de \$300.000 mensuales. Para las demás personas que ocupan el predio y que no son víctimas de desplazamiento se les ofrecerá transporte, tanto para ellos, como para sus enseres. Igualmente señala el informe, se les hizo la invitación para que una vez se dé inicio al programa de vivienda plasmado en el Plan de Desarrollo, presenten su postulación, donde se estima entregar el 10% del total, para la población víctima”*.

También, contó, en materia disciplinaria la Procuraduría Provincial de Villavicencio, Meta, inició indagación preliminar contra funcionarios de la Alcaldía de Puerto Gaitán ante las quejas elevadas el 21 de enero, 12 de febrero y 14 de marzo de 2013 por el señor Oscar Alfredo Romero Pérez.

Para terminar, ratificó su compromiso de contribuir mediante el acompañamiento y el ejercicio del control preventivo de los procesos, a la superación del estado de vulnerabilidad de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

3.4.10 Procuraduría 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta, Guaviare y Guainía.

La Procuradora 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta- Guaviare y Guainía, expuso que mediante oficio No. 1014 del 19 de diciembre de 2012, advirtió a la Inspección de Policía de Puerto Gaitán que en caso de que la querrela policiva se estuviera adelantando en el marco del Decreto 747 de 1992 debía notificar del inicio de la misma al Procurador Judicial Agrario y que su omisión implicaba declarar la nulidad de todo lo actuado.

Cuenta que el 16 de enero de 2013 al trasladarse al municipio de Puerto Gaitán, Meta, fue notificada de la querrela policiva adelantada por el señor José Armando Navarro y que con posterioridad, presentó su concepto frente al mismo. En este expuso que ya sea que se hubiere seguido el procedimiento contemplado en el artículo 207 de la Ordenanza 507 de 2002, numeral 1, sobre lanzamiento por ocupación de hecho en predio urbano; o el contemplado en la Ley 57 de 1905, Decreto 992 de 1930, Ley 9 de 1989, artículo 69-2, Decreto 747 de 1992, sobre lanzamiento por ocupación de hecho en predio agrario debidamente explotado, concluyó que se encontraba probado el consentimiento expreso o tácito del propietario, poseedor o tenedor al exhibirse durante dicha diligencia un título o prueba que justifique legalmente la ocupación y, por tanto, debía proferirse resolución finalizando la querrela por no cumplirse el presupuesto de *“falta de consentimiento por parte del propietario y/o actos de violencia o clandestinidad”*. Enfatiza que la querrela policiva debió ser desestimada, tal y como en su oportunidad también lo advirtió el personero municipal. Agregó que al parecer, el inspector de policía admitió la acción de conformidad con la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930.

Ahondando sobre la irregularidad planteada, sostuvo que según el artículo 208, literales a) y b), de la Ordenanza 507 de 2002, el término para iniciar la acción de policía caduca (i) en quince días en los procesos

de lanzamiento de que trata el Decreto 747 de 1992 y (ii) en 30 días en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en un predio rural o urbano. A continuación, advierte que este término se cuenta a partir del primer acto de usurpación o perturbación o de aquél en que cesó la violencia. Entonces, como existe evidencia sobre la fecha en que representantes de la comunidad firmaron algunos contratos, 11 de septiembre, así como que la ocupación del predio se fue dando de manera gradual, y la acción policiva fue interpuesta el 8 de agosto de 2012, concluye que esta se interpuso fuera de tiempo.

No obstante, refiere que el inspector de policía desestimó la querrela policiva por caducidad de la acción de las personas que ingresaron al predio en septiembre de 2011 pero frente a la supuesta invasión del 2 de agosto de 2012, por personas que ingresaron al predio aduciendo tener contratos con el señor Oscar Romero, sí ordenó su desalojo.

En concepto de la Procuraduría 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta, Guaviare y Guanía, aunque los jueces de tutela, consideran que no existe violación del debido proceso ni en el trámite que dio origen a la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho ni en virtud de la Resolución expedida por la administración municipal que ordenó la demolición de las viviendas construidas en el lote denominado `Cuernavaca` por construcción ilegal, de todas maneras debió condicionarse la decisión adoptada a que se presentara un plan de reubicación concertado con las personas en situación de desplazamiento, campesinos y otras personas vulnerables que habitan dicho predio para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.

Refiere además que aunque el Comité de Justicia Transicional concertó con la Alcaldía el plan de reubicación, éste no se había ejecutado, en consecuencia, considera que hasta que este aspecto no se encuentre solucionado, las medidas de la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta, tendientes a materializar el desalojo y la demolición de viviendas vulnera los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, que involucra aspectos como el retorno o reubicación, apoyo al mantenimiento de vivienda temporal mientras son incluidos en los programas a que tienen derecho.

Para finalizar, informó que inició indagación preliminar contra el alcalde de Puerto Gaitán, el 30 de abril de 2013.

3.4.11 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, manifestó que no ha vulnerado los

derechos fundamentales de los actores y, de manera amplia, de ninguna de las personas asentadas en el predio `Cuernavaca`.

En particular, explicó que existe un PRIMER GRUPO de peticionarios, cuyo estado es INCLUIDO en el Sistema Único de Población Desplazada. En este grupo se evidencia que uno de los actores, Jaime Sánchez García, figura como Jefe de Hogar y que ha sido beneficiario de la entrega de varios componentes de ayuda humanitaria como el de alimentos, alojamiento y subsidio de vivienda.

En un SEGUNDO GRUPO se encuentran los peticionarios que presentaron declaración por desplazamiento forzado, pero luego de efectuada la valoración por parte de la Dirección de Registro, se decide su NO INCLUSIÓN en el Registro Único de Víctimas, en consecuencia, no son beneficiarios de las medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011 y en su Decreto Reglamentario 4800 de 2011.

En el TERCER GRUPO están los peticionarios a los que no se les ha valorado la declaración.

En el CUARTO GRUPO están referenciados los peticionarios que no han presentado declaración de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, entre quienes se encuentra una de las actoras del proceso de la referencia, Rubiela González⁵.

De otro lado, informan que el primer paso para que los potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para víctimas de desplazamiento forzado accedan al mismo, deben acercarse a cualquiera de las Cajas de Compensación Familiar del país que ellos elijan en la ciudad donde se encuentren residiendo con su núcleo familiar, para obtener el formulario de postulación antes del cierre de convocatoria para las diferentes bolsas de asignación de subsidio.

Acerca de la solicitud de proyecto productivo, informó que la competencia en generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento de conformidad con los artículos 17 y 19 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 25 del Decreto 2569 de 2000, al ser uno de los componentes de la estabilización socioeconómica, le corresponde en general a todas las entidades que conforman en la actualidad el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de la Violencia -SNARIV-, por tanto, indicó, la competencia no es exclusiva de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁵ Ver folios 303 – 309 del cuaderno principal

3.4.12 Tecpetrol

El Representante Legal de Tecpetrol Colombia S.A.S., sostuvo que con el fin de realizar un pozo exploratorio en el predio `Cuernavaca` adelantó el agotamiento de la Ley 1274 de 2009 para constituir una servidumbre petrolera y generó un acercamiento con el señor Gustavo Adolfo Endo Alvarado quien, dice, entre el mes de noviembre de 2011 y junio de 2012 tenía la propiedad y posesión del predio referido.

Indica que, en curso de la fase de exploración y perforación denominado Pendare 1, el señor Gustavo Endo fue abordado por la Asociación SODADIC, representada por el señor Oscar Romero Pérez, con el fin de manifestarle su interés para desarrollar un proyecto de siembra y cosecha de marañón para su tratamiento y procesamiento agroindustrial. En virtud de lo anterior, cuenta, inició la migración de diversas personas hacia el predio `Cuernavaca`, quienes, además, construyeron viviendas en una franja de terreno de 5 hectáreas aproximadamente. Con posterioridad, aduce, estas personas solicitaron a la Gobernación del Meta, el reconocimiento como Junta de Acción Comunal, lo cual obtuvieron el 14 de marzo de 2012, mediante Resolución No. 013.

Cuenta que de acuerdo con la política de desarrollo social de Tecpetrol, la empresa realizó una inversión de treinta millones de pesos, el 30 de julio de 2012, en atención a una solicitud expresa del señor Romero, en calidad de representante de la Asociación SODADIC y la Junta de Acción Comunal del Asentamiento Humano `Cuernavaca` para el desarrollo del proyecto antes mencionado, el cual para la fecha no había podido iniciarse por falta de recursos económicos.

Más adelante, indica, Tecpetrol decidió que iba a iniciar la perforación de otro pozo en el predio `Cuernavaca`, al que denominó Pendare 2, y al estudiar los títulos correspondientes evidenció que la propiedad del predio se encontraba en cabeza del señor José Armando Navarro López desde el 13 de agosto de 2012 quien también tenía la posesión del bien inmueble salvo en las áreas donde se encontraba el Asentamiento humano de `Cuernavaca`, razón por la cual, dicen, el propietario inició un proceso policivo de lanzamiento ante la Inspección de Policía de Puerto Gaitán, Meta.

Teniendo en cuenta lo anterior, la empresa en aplicación de la Ley 1274 de 2009, agotó la etapa de negociación directa con el propietario inscrito en el predio, luego de la cual se constituyó una servidumbre de carácter permanente el 7 de noviembre de 2012. No obstante, dice, Tecpetrol recibió diversas solicitudes de la Junta de Acción Comunal de `Cuernavaca`, exigiendo el reconocimiento económico por concepto de la servidumbre petrolera, pero la empresa respondió que ello no era

posible en razón a que no estaban ejerciendo la posesión sobre las áreas de interés y menos la propiedad del mismo.

De otro lado, expresó que el señor Oscar Romero se encontraba privado de la libertad desde el mes de mayo de 2013, y que existen varias investigaciones en su contra por la presunta realización de conductas punibles como falsedad en documento privado y estafa, ante las denuncias presentadas por habitantes de `Cuernavaca` por las múltiples ventas de lotes o parcelas del mismo predio a diferentes personas. Así mismo, puso en conocimiento del despacho que el señor José Armando Navarro fue asesinado el 20 de junio de 2013.

Agregó que la Compañía ha respetado los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el predio y los reconoce como población asentada en el área de influencia del proyecto exploratorio Bloque CPO-13. Por esta razón, ha realizado inversiones sociales, les ha otorgado participación laboral en el proyecto, ha contratado con dicha comunidad bienes y servicios, como también ha desarrollado actividades de recreación. Sin embargo, aclara, como esta inversión social debe guardar conformidad con los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, no ha realizado inversión en infraestructura en razón a que esta inversión iría en contra del proceso administrativo que adelanta la administración municipal.

Para finalizar, refiere que Tecpetrol al identificar que en la actualidad gran parte del predio se encuentra en posesión de miembros de la comunidad del asentamiento, realizó el proceso de negociación directa con esta población siguiendo los lineamientos de la Ley 1274 de 2009, y concertaron un acuerdo económico como reconocimiento de las mejoras, derechos de servidumbre transitoria e indemnización de perjuicios, con el fin de llevar a cabo el proyecto.

3.4.13 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Mediante escrito radicado el 13 de noviembre de 2013, el jefe de la oficina asesora jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se pronunció respecto de la acción de tutela presentada y señaló que el Centro Zonal de Puerto López informó a la dirección general del ICBF sobre la convocatoria para asistir a la diligencia de desalojo del predio `Cuernavaca` del Municipio de Puerto Gaitán (Meta).

Manifestó que la diligencia de desalojo estuvo acompañada por funcionarios de la entidad y en desarrollo de esta se realizaron visitas a los predios en los que se encontraban menores de 18 años, cuyos casos particulares fueron remitidos a la Secretaría de Gobierno con el fin de que otorgara las ayudas respectivas.

Aseguró que su actuación estuvo acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y que dentro de sus competencias desarrolló un *“Protocolo para Garantizar los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en diligencias de lanzamiento, Desalojo de Inmuebles o análogas”* que debe ser aplicado por todas las autoridades administrativas de restablecimiento de derechos.

Indicó que debido a que algunos de los accionantes son personas en situación de desplazamiento, se realizó una consulta con la Subdirección de Restablecimiento de Derechos para determinar si estas personas habían sido remitidas a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Por último, señaló cuales de los accionantes son atendidos por el programa de alimentación para hogares víctimas de desplazamiento forzado.

3.4.14 Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo dio contestación al oficio No OPTB-632 de 2013 mediante escrito del 14 de noviembre de 2014 en el cual remitió en 15 folios el informe de la Defensoría Regional del Meta, en el que se detalla el resultado de la visita realizada al predio `Cuernavaca` de Puerto Gaitán, Meta.

3.4.15 Secretaría de Vivienda del Departamento del Meta

El Secretario de vivienda del Departamento del Meta, presentó un informe detallado de la política de vivienda para la población en situación de desplazamiento, en particular para la población rural.

Explicó que la Gobernación del Meta estableció el programa *“Más familias bajo techo propio”*, dando prioridad a la población vulnerable, ya sean víctimas del conflicto, mujeres cabeza de familia, población en situación de discapacidad, población adulta mayor, etnias, y familias en situación de extrema pobreza.

Indicó que para lograr su cometido acudirá a los mecanismos de leasing habitacional, construcción de vivienda rural y urbana, construcción de vivienda en lote propio, mejoramiento de vivienda urbana y rural, conexiones intradomiciliarias y legalización para vivienda.

Expuso que el departamento realizará la compra de terrenos para el desarrollo de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario. Para finalizar, realizó un recuento sobre los proyectos de vivienda del

departamento del Meta aprobados y totalmente financiados, los que se encuentran en etapa de formulación y presentación a mesa técnica y los que están estructurados específicamente para el municipio de Puerto Gaitán.

Del recuento antes mencionado, informó que para el Municipio de Puerto Gaitán únicamente existen proyectos formulados para la población indígena, pero no para la población en situación de desplazamiento.

3.4.16 Universidad del Rosario

El Grupo de investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario presentó su intervención mediante escrito radicado el 05 de diciembre de 2013.

Manifestó que las actuaciones adelantadas por el municipio y demás autoridades accionadas afectaron el derecho a la vivienda de los peticionarios y que sumado a lo anterior, se desconoció el principio de confianza legítima, teniendo en cuenta que las familias asentadas en dicho terreno tenían el pleno convencimiento de estar adquiriendo las parcelas para desarrollar el proyecto productivo ofrecido.

Expuso que los afectados nunca tuvieron seguridad jurídica ya que la misma Procuraduría Delegada para asuntos Agrarios señaló la improcedencia e ilegalidad del procedimiento policivo.

Por otro lado, advirtió que pese a la normativa vigente en el tema de desplazamiento no se cumplió con el deber de estabilización socio-económica y contrario sensu se llevó a cabo la orden de desalojo sin una reubicación temporal y definitiva de la comunidad.

Solicitó que se revoquen los fallos de tutela de primera y segunda instancia y, en su lugar, se ampararán los derechos de los afectados, reubicándolos e indemnizándolos de manera integral.

3.4.17 Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta.

El alcalde del municipio de Puerto Gaitán, Meta, dio respuesta a lo solicitado en el oficio OPTB 735 de 2013 e indicó que la administración municipal asintió en la ejecución del desalojo y la demolición de las viviendas en el predio `Cuernavaca`, en virtud del derecho que tiene el propietario o el poseedor de un predio para solicitar la protección del mismo.

Reseñó que el escrito de querrela presentado por el señor Armando Navarro cumple con los requisitos de la Ordenanza 507 de 2002 (Código de Policía y Convivencia Ciudadana del Meta) y el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía)

Expresó que el procedimiento administrativo urbanístico ilegal, tuvo en cuenta que los levantamientos ilegales eran realizados en lona, tejas de zinc, madera, ladrillo y cemento lo que representaba problemas para brindar los servicios básicos a la población.

Advirtió que el presidente del asentamiento humano `Cuernavaca` se encuentra privado de la libertad al ser hallado culpable por conductas punibles que se presentaron con ocasión de estos hechos.

Señaló que la alcaldía de Puerto Gaitán adelantó la ejecución del trámite policivo, pero que estuvo apoyada en todo momento por entidades del orden departamental y nacional. Y por otro lado, destacó que frente al proceso de lanzamiento y demolición adelantados se presentaron más de veinte acciones de tutela que resultaron favorables a la administración municipal.

Para terminar, añadió que la Alcaldía brindó ayudas de tipo psicológico, económico, logístico, entre otras, para evitar una confrontación de la comunidad y la fuerza pública, pero éstas no fueron acogidas.

3.4.18 Oficina Asesora de Planeación de Puerto Gaitán, Meta

El jefe de la Oficina Asesora de Planeación presentó respuesta a la acción el 14 de febrero de 2014. Mediante escrito señaló que no existe un plan de vivienda en suelo de clasificación rural dentro del Plan de Desarrollo “Porque Unidos Somos Más” 2012-2015.

Sin embargo, expresó que dentro del Plan de Desarrollo se previó un programa de vivienda de interés social prioritario dentro del perímetro urbano para 600 hogares, dentro de los cuales tiene cabida la población en situación de desplazamiento.

Por otro lado, se pronunció respecto de las medidas temporales que se brindaron a las personas que integran el asentamiento humano `Cuernavaca`. Sobre el particular reseñó que se le entregó a la población un subsidio de arrendamiento por valor de trescientos mil pesos mensuales hasta por tres meses, término que se amplió hasta por seis meses adicionales.

Por último señaló que el Comité de Justicia Transicional diseñó un plan de contingencia que contiene ítems como el apoyo psicológico, económico, logístico, entre otros.

Adicionalmente se remitió copia del Plan de Contingencia para atención de las víctimas del conflicto durante la diligencia de ocupación de hecho del predio `Cuernavaca`, en el Municipio de Puerto Gaitán. (Folios 554-565).

3.4.19 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo Regional Meta.

Mediante respuesta con fecha de 13 de enero de 2014, el Defensor del Pueblo Regional Meta y el Director del ICBF Regional Meta adjuntaron el informe de trabajo realizado los días 8, 9 y 10 de enero del 2014 en el asentamiento humano `Cuernavaca` y los resultados que se plasmaron en el censo y caracterización de la población.

3.4.20 Aspectos relevantes de la diligencia de inspección judicial que se practicó el pasado 24 de enero de 2014 en el predio denominado `Cuernavaca` en Puerto Gaitán, Meta.

El pasado 24 de enero de 2014 se realizó una inspección judicial en el predio denominado `Cuernavaca`. Durante el desarrollo de la misma se pudo constatar lo siguiente:

3.4.20.1 La totalidad de viviendas construidas por la población en este predio no cuentan con servicios públicos domiciliarios. Según indican, el señor Oscar Alfredo Romero tenía una oficina en Villavicencio y desde allí publicitaba el proyecto de marañón. Algunos de los entrevistados, manifiestan que desde hace muchos años fueron desplazados de sus lugares de origen pero que por ignorancia nunca declararon su situación ante ninguna entidad del Estado. Resaltan que llegaron al predio ante la expectativa de participar en el proyecto de cultivo de marañón que les vendió el señor Oscar Alfredo Romero y por el que dieron un aporte inicial de cinco millones de pesos. Agregaron que el valor adicional que debían cancelar por este proyecto lo cancelarían una vez les entregaran la escritura del predio. Insisten en que son compradores de buena fe.

También sostienen que se encuentran a la espera de que la empresa Tecpetrol les suministre recursos por concepto de inversión social con el cual esperan, en principio, garantizar el transporte de los menores de 18 años hacia las escuelas más cercanas. Además, la mayoría de personas no están afiliadas al sistema de seguridad social en salud. En caso de emergencia, cuentan, acuden al servicio de apoyo que les suministra ECOPETROL.

3.4.20.2 Ante la inejecución del proyecto productivo por el cual se trasladaron al predio ‘Cuernavaca’ una de las entrevistadas afirma que la esperanza de la mayoría que conforman el asentamiento es trabajar en “una petrolera”.

Consta que algunos miembros de la comunidad asentada en el lote de ‘Cuernavaca’, remitieron un oficio a la Gobernación del Meta, el 1 de septiembre de 2012, en donde manifestaban su inconformismo frente a la gestión adelantada por el señor Oscar Romero para designar los miembros de la Junta de Acción Comunal, quien cobraba directamente a las familias la suma de \$4.000.000.00 como condición para que las familias pudieran ser parte del cultivo de marañón bajo la amenaza de que quien no pagara, se exponía a que vendiera dicha parte a otra persona y a que se le excluyera del proyecto productivo⁶.

3.4.20.3 El señor Jaime Sánchez García, uno de los accionantes en este proceso de tutela, explica que el objetivo de trasladarse al predio ‘Cuernavaca’ era involucrarse en el proyecto de cultivo de marañón *“...porque nosotros somos gente, somos personas de familias del campo, trabajadores, eso aquí cualquiera de la ciudad no viene a meterse donde estamos nosotros, yo creo que ustedes se dieron cuenta cuantas horas gasta uno porque aquí pa llegar es cosa difícil, toca generar recursos para estar uno aquí y esperanzados en una petrolera que de pronto les dé un trabajo a uno y que nos colaboren aquí, pero las petroleras dicen no podemos invertir aquí...”*.

3.4.20.4 Por su parte, otro de los peticionarios, Oliverio Quintero, expuso que los derechos fundamentales de las personas y de la comunidad asentada en el bien denominado ‘Cuernavaca’ estaban siendo vulnerados por el Estado, reprochando la actuación indiferente del alcalde municipal al adelantar el proceso administrativo de urbanismo ilegal sin tener en cuenta las condiciones de habitabilidad de las familias, y que ni siquiera había adelantado una brigada de salud en el predio.

De otro lado, cuestionó que la empresa TECPETROL no realizara inversión social en el “Asentamiento humano Cuernavaca”. Enfatiza acerca de su condición vulnerable, reclamando dicha inversión como un compromiso que tiene la empresa con la comunidad para la realización de sus derechos, en particular, dice, la empresa se comprometió a construir la infraestructura requerida para hacer viable la prestación del servicio de acueducto, oponiendo como razón la situación ilegal en la que se mantiene el mismo.

4 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1 COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

4.2 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala examinar si las entidades accionadas vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de los actores al pretender materializar la diligencia de desalojo dentro de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, sin asegurar previamente la protección de los derechos fundamentales de la comunidad asentada en el predio ocupado, más aún, cuando en este se encuentra residiendo población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad.

Para resolver la controversia, la Sala Séptima examinará: **(i)** el derecho a la vivienda digna, en particular, de quienes se encuentran en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad; **(ii)** las medidas de protección a favor de las personas en situación de vulnerabilidad cuando existe una orden de desalojo; **(iii)** la función social de las empresas en el marco del artículo 333 Superior; y **(vi)** a la luz de las anteriores premisas, abordará el análisis del caso concreto.

4.3 EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

4.3.1 Generalidades

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida⁷. Dentro del marco constitucional, el artículo 51 consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros.

En cuanto al contenido de este derecho, la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las

⁷ Ver sentencias T-079 de 31 de enero de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 26 de agosto de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-791 de 23 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería y T-958 de 6 de septiembre de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Naciones Unidas (Comité DESC)⁸ establece los siguientes lineamientos para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: ‘el concepto de vivienda adecuada’... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”(subraya fuera de texto).

En concordancia, esta Corporación, con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité DESC, fijó como sigue los requisitos para que una vivienda sea considerada digna en la sentencia T-585 de 2006⁹:

En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil

⁸La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El párrafo 7 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional.

⁹M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver en el mismo sentido las sentencias C-444 de 2009, T-865 de 2011, T-919 de 2011, T-075 de 2012 y T-245 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.

En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal” (Negrilla y subraya fuera del texto).

Así las cosas, cualquier proyecto de vivienda o solución de vivienda que las autoridades públicas ofrezcan a los ciudadanos –de forma directa o por intermedio de los particulares- en virtud de su obligación de garantizar la faceta de asequibilidad, debe cumplir las anteriores exigencias. La Sala llama especialmente la atención sobre la necesidad de adelantar programas de vivienda en las zonas rurales que reúnan los requisitos de habitabilidad, accesibilidad –física y económica- y aceptabilidad cultural; este último requisito en atención a las particularidades de la cultura campesina del país.

4.3.2 Alcance del derecho a la vivienda digna frente a personas en situación de vulnerabilidad y de desplazamiento forzado.

4.3.2.1 Con respecto al derecho a la vivienda digna de población vulnerable, esta Corporación se ha pronunciado mediante sentencias como la **T-740 de 2012**¹⁰, en la que se analizó el caso de varios accionantes favorecidos por subsidios de vivienda familiar y a los cuales se les adjudicaron lotes en la urbanización “Nueva Castilla” de Ibagué. Los actores afirmaron que 4 años después de iniciado el proyecto no se les había entregado las

¹⁰ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

viviendas y que estas habían sido ocupadas por otras personas, razón por la cual solicitaron el desalojo de los inmuebles y que se les hiciera entrega de las viviendas. En aquella ocasión se concedió el amparo de los derechos de los accionantes y se concluyó que tratándose de población vulnerable, personas en estado de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional, el derecho a la vivienda digna tiene una especial importancia.

En esa oportunidad, esta Corporación señaló que en consonancia con lo dispuesto en el artículo 13, inciso 3°, y en el principio de solidaridad contenido en el Preámbulo y en el artículo 95 de la Constitución Política, el Estado tiene un deber de protección reforzada frente a esta población.

Más adelante, mediante **sentencia T-566 de 2013**¹¹ esta Corte amparó el derecho a la vivienda digna y en condiciones adecuadas de un peticionario que demandó al municipio de Medellín, en razón a que ordenó la demolición de su predio sin tener en cuenta que se trataba de una persona adulta mayor y en situación de desplazamiento. Acerca del derecho a la vivienda digna de la población vulnerable señaló que:

“...la Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables (Art.13, inc. 3 C.P.) y cuya mención se ha hecho en párrafos anteriores de esta providencia...”

Posteriormente, mediante **sentencia T-689 de 2013**¹² esta Corporación amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes en el marco de una acción peticiva, estableciendo que *“existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para evitar los asentamientos humanos irregulares. Como la Sala ha explicado, el Estado tiene la obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna”*.

4.3.2.2 Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la obligación del Estado de brindar un trato preferente en los casos de

¹¹ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

¹² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

personas en situación de desplazamiento. Así lo explicó en sentencia **T-025 de 2004**¹³, mediante la cual declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante la continua y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento.

En esa oportunidad, la Corte constató que pese a la existencia de numerosos fallos a través de los cuales se había ordenado la protección de sus garantías, “...*el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela*”¹⁴.

4.3.2.2.1 Entre las razones que condujeron a dicha declaración, se encuentran principalmente: “(i) *La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii) la asignación insuficiente de recursos*” (negrilla fuera de texto)¹⁵, lo cual generó no sólo un retraso en la realización progresiva de los derechos de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, sino un deterioro de sus niveles de satisfacción¹⁶. Debido a estos dos grandes problemas estructurales, la Corte observó que no era posible garantizar el máximo nivel posible del contenido de los derechos de la personas en situación de desplazamiento de forma inmediata, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda adecuada.

Además se expuso que el derecho a la vivienda digna es una de las garantías que resulta en mayor medida transgredida por el hecho del desplazamiento forzado interno “... *puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos*”.

4.3.2.2.2 En concordancia con lo anterior, en la sentencia **T-585 de 2006**¹⁷ se realizó una síntesis de la línea jurisprudencial de esta Corporación acerca de la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento y las obligaciones que tienen las

¹³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁵ *Ibídem*

¹⁶ *Ibídem*

¹⁷ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

autoridades competentes para garantizar su efectiva realización. Algunas de las obligaciones del Estado que se enunciaron fueron las siguientes: **(i)** reubicar a las personas en situación de desplazamiento que, en razón a dicha circunstancia, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo; **(ii)** proveer una solución de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, una solución de carácter permanente; **(iii)** brindar asesoría a las personas en circunstancia de desplazamiento 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, como menores de 18 años, madres y padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, etc.

4.3.2.2.3 Adicionalmente, en la sentencia **T-088 de 2011**¹⁸, se hizo referencia a las obligaciones específicas que tiene el Estado frente a la población en situación de desplazamiento con el fin de garantizarle su derecho a la vivienda digna, de la siguiente forma:

(i) Garantizar vivienda y alojamiento básico después de que ocurre el hecho del desplazamiento. Dicha solución de carácter transitorio debe mantenerse hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna. Para asegurar este componente, se recordó que, entre otras situaciones fácticas, la Corte ha exigido que se les permita a las personas en circunstancia de desplazamiento que ocupen los inmuebles en los que residen, de facto o con la anuencia de las autoridades municipales o departamentales, hasta tanto no se les garantice su derecho a la vivienda.

(ii) Respetar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento en el proceso que le va a permitir acceder a una solución de vivienda adecuada. Por ejemplo, las autoridades deben informar acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda; acompañar a la población en el trámite de dichos subsidios y abstenerse de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos.

(iii) Aplicar la normativa vigente para otorgar soluciones de vivienda adecuadas a dicha población, adoptar una interpretación favorable de la misma y asegurar la protección constitucional reforzada a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento forzado.

(iv) Asegurar un enfoque diferencial en el diseño de planes y programas de vivienda para las personas en situación de desplazamiento, como los menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, etc.

¹⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

4.3.2.2.4 En esta sentencia, **T-088 de 2011**, se aclaró además que el derecho a la vivienda de la población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos:

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

4.3.2.2.5 Por último, en la **sentencia T-239 de 2013**¹⁹ se estudió el caso de varias familias desplazadas por la violencia que solicitaban la protección de su derecho a la vivienda ante las medidas que iban a ser ejecutadas en virtud de los procesos policivos por ocupación de hecho en su contra, sin tener en cuenta su condición de sujetos de especial protección constitucional. Esta situación llevó a la Corte a amparar el derecho a la vivienda digna de los accionantes y a impartir una serie de órdenes a las autoridades accionadas, con base en que *“el derecho a una vivienda digna para la población desplazada es un derecho fundamental de aplicación inmediata que tiene un amplio desarrollo tanto a nivel interno como internacional, y que se encuentra dotado de precisos contenidos que el Estado debe asegurar a fin de garantizar la protección real y efectiva de este derecho”.*

4.3.2.2.6 Además, es importante resaltar algunos pronunciamientos sobre el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento de la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004:

Mediante **auto 008 de 2009**²⁰, la Sala Especial de Seguimiento advirtió los resultados insatisfactorios en materia goce efectivo de la vivienda digna. Indicó que los problemas identificados tienen su origen en que *“(i) la asignación de subsidios de vivienda se encontraban lejos de cubrir la demanda real; (ii) la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados era menor que la mitad; (iii) los subsidios que eran ejecutados no eran suficientemente efectivos, con lo cual solo el 13% de aquellos desplazados que habían utilizado el subsidio de vivienda habitaban en una vivienda que cumple con todas las*

¹⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva - Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho; y, (iv) los hogares desplazados no contaban con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado”.

Más adelante, la Sala Especial señaló la importancia que reviste la materialización del derecho a la vivienda digna de la siguiente manera:

*“...en materia de desplazamiento forzado, se hace aún más manifiesto que la materialización del derecho a la vivienda es un asunto de interés nacional que supera con creces al ámbito local y seccional. Vale la pena recordar que ese fenómeno ha sido catalogado por esta Corporación como ‘un verdadero estado de emergencia social’, ‘una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas’ y ‘un serio peligro para la sociedad política colombiana’”.*²¹

4.3.2.2.7 Ahora bien, dentro del marco normativo que desarrolla la realización efectiva del derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento fue expedido el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011 “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, el cual consagra en el Título IV medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, cuyo objeto es contribuir a la atención y reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado; de estas, se destaca, el aseguramiento del derecho a la vivienda como una forma de reparar a la población en circunstancia de desplazamiento.

4.4 MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD CUANDO EXISTE UNA ORDEN DE DESALOJO.

En el ámbito del derecho internacional, la protección del derecho a la vivienda digna, especialmente de grupos vulnerables frente a ordenes de desalojo, se deriva del PIDESC y las observaciones generales del Comité DESC que cumplen una función interpretativa de las normas establecidas en el primero, como también de los Principios de Pinheiro sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas²². Estos últimos hacen hincapié en la importancia de garantizar protección a la población en circunstancia de desplazamiento frente al desalojo arbitrario o forzoso.

²¹Auto 116 A de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva - Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

²² Los Principios Pinheiro fueron aprobados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005.

El artículo 11-1 del PIDESC dispone que *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”* (negrilla fuera del texto)

A su turno, la Observación General No. 7 del Comité DESC establece una serie de recomendaciones a las que los estados parte deben prestar atención en situaciones en las que se presentan desalojos de asentamientos humanos irregulares. El Comité señaló que *“los desalojos forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto”*, y aclaró que en materia de desalojos, no solo deben identificarse las situaciones que tengan que ver con desplazamientos, como sucede a menudo, sino que también:

“7. Hay otros casos de desalojos forzados que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos a gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades (...).”

Adicionalmente, el Comité recordó que conforme al párrafo 1 del artículo 2 del Pacto²³, los Estados parte deben utilizar *“todos los medios apropiados”* ante las situaciones de desalojo de poblaciones vulnerables²⁴, lo cual implica también la adopción de medidas legislativas para promover los derechos protegidos por el Pacto. Esta legislación, según el Comité, deberá contar con disposiciones que:

“a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.”

En esta lógica de adopción de medidas para la protección de los derechos de los grupos vulnerables afectados por desalojos, el Comité invitó a los

²³Artículo 2: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

²⁴ Concretamente, el Comité define los desalojos forzados como *“el hecho de hacer salir personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”*.

Estados parte para que revisen la legislación y políticas vigentes con el fin de que se acoplen a las exigencias del derecho a una vivienda adecuada, así como a derogar o enmendar aquellas disposiciones que no sean acordes con el Pacto.

Desde esta perspectiva, también señaló que aquellos casos en los cuales los desalojos cuenten con un sustento legal, deben llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y “*respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad*”. Adicionalmente, el Comité indicó que en el contexto de los desalojos, deben salvaguardarse las siguientes garantías procesales:

“15. a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.

Igualmente, en la Observación bajo análisis, se manifestó la necesidad de que los Estados parte adopten las medidas a que haya lugar, no sólo para que en el procedimiento mismo se garanticen los derechos fundamentales de las personas, sino además, para que se proteja el derecho a la vivienda digna de los afectados con posterioridad al desalojo, con el objetivo de impedir que su situación se haga más gravosa. Así lo señaló el Comité:

“16. Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda”²⁵ (negrilla fuera de texto).

²⁵ Un caso destacado a nivel internacional en materia de desalojos forzosos puede verse en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Sudáfrica, institución que usando como referencia el PIDESC, particularmente

Sumado a lo anterior, el Principio de Pinheiro 5 señala que una de las causas que originan el desplazamiento de personas son los desalojos forzosos. En este respecto se estipula lo siguiente:

“...Principio 5. “Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas (...)

Además, el Principio 5 *“...tras instar en su párrafo segundo a los Estados a que adopten medidas en su legislación nacional para la protección y la prevención contra el desplazamiento, en su tercer párrafo se refiere a las prácticas de desalojo forzoso, la demolición de viviendas, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras como medida punitiva. En su párrafo cuarto, el Principio 5 incluye garantías adicionales de protección contra el desplazamiento por parte de agentes estatales y no estatales, incluidas las entidades privadas. Ello abarcaría toda una variedad de agentes, incluidos los grupos armados, los dueños privados de tierras, las corporaciones que intenten o que logren tomar el control de parcelas ocupadas por viviendas, así como cualquier persona o institución responsable del desplazamiento de individuos y comunidades. Merece la pena en este punto estudiar algo más en detalle los actos de desalojo*

la Observación General N. 7, protegió los derechos de la peticionaria (Sra. Grootboom) y demás personas que se asentaron en un predio de propiedad privada. En concreto, el caso se resume así: La Sra. Grootboom y los demás vivían en condiciones deplorables y estaban esperando, desde hacía siete años, viviendas a bajo precio de parte del municipio de Oostenberg, en la provincia de Cape Town. Sin ayuda del Estado, decidieron ocupar ilegalmente una propiedad privada. El propietario presentó una demanda y obtuvo un orden de desalojo. La Sra. Grootboom y los demás fueron desalojados y se refugiaron en un campo de deporte, sin ninguna protección contra el invierno que estaba llegando.

Un abogado asumió la defensa y escribió al municipio solicitando que cumpliera sus obligaciones constitucionales y diera a esas personas viviendas suficientes. Al no obtener respuesta adecuada del municipio, la Sra. Grootboom y los demás plantearon una demanda ante la Corte Constitucional de la provincia de Cape Town.

La Corte Constitucional de Cape Town ordenó a las autoridades municipales ofrecer a esas personas condiciones mínimas de vivienda. En lugar de cumplir esta decisión, el conjunto de las autoridades políticas correspondientes (el gobierno federal y las autoridades de la provincia y el municipio) pusieron un recurso ante la Corte Constitucional a nivel nacional. La Corte Constitucional sudafricana en su sentencia de 4 de octubre de 2000 empezó reafirmando el derecho a la vivienda de toda la población sudafricana, tal como se reconoce en la Constitución nacional. Después examinó la situación de la Sra. Grootboom y de los demás y la política para la vivienda del gobierno sudafricano, para concluir que esta política era inadecuada, en particular porque no preveía ninguna medida a corto plazo para ayudar a los más pobres. Así pues, la Corte ordenó que la Sra. Grootboom y los demás recibieran una ayuda inmediata, que la política nacional de vivienda fuera revisada y que una parte mayor del presupuesto atribuido a esta política se dedique a mejorar las condiciones de vivienda de los más pobres a corto plazo. Fuente: Corte Constitucional de Sudáfrica. El Gobierno de la República de Sudáfrica, el Premier de la Provincia de Wertern Cape, Consejo Metropolitano de Cape, Municipio de Oostenberg, contra Irene Grootboom y otros. Caso CCT 11/00. Sentencia de 4 de octubre de 2000. [www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_\(CC\).pd](http://www.escri-net.org/usr_doc/Grootboom_Judgment_Full_Text_(CC).pd) . Nota: Este caso es recordado porque a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional sudafricana, lamentablemente la señora Grootboom falleció en el año 2008, viviendo aún en un albergue

forzoso, puesto que son una de las causas del desplazamiento. El derecho de no ser sometido a desalojos forzosos está implícito en el derecho a una vivienda adecuada así como el derecho a la vida privada y el respeto al hogar. Según interpretaciones autorizadas del derecho a una vivienda adecuada, un desalojo forzoso sólo podría justificarse en circunstancias excepcionales y, en todo caso, habrá de practicarse de conformidad con los principios respectivos de derecho internacional...”²⁶

De la jurisprudencia descrita precedentemente y de la doctrina internacional citada, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para evitar los asentamientos humanos irregulares. Como la Sala ha explicado, el Estado tiene la obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna resaltados en apartes previos.

En segundo lugar, las autoridades deben implementar en caso que pretendan recuperar bienes, medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, particularmente el derecho a la vivienda digna. Así, de acuerdo con el Comité DESC y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos, **(i)** garantizar el debido proceso, **(ii)** consultar previamente a la comunidad afectada, **(iii)** notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, **(iv)** suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; **(v)** estar presentes durante la diligencia; **(vi)** identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; **(vii)** no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; **(viii)** ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y **(ix)** ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.

Así mismo, 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, según proceda.

Finalmente, las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como

²⁶ Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los “Principios Pinheiro”, marzo de 2007. ONU.

adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, etc.

En este sentido, el derecho a la vivienda digna es un eje fundamental que debe ser observado y reconocido por las autoridades, de modo que las medidas adoptadas deben encaminarse a conservar la garantía del derecho a la vivienda digna, tal como lo señala la Observación No. 7 del Comité DESC. Esto, porque si bien es cierto las ocupaciones irregulares de los bienes fiscales y de uso público o de bienes privados, no cuentan con respaldo legal, el derecho a la vivienda adquiere una mayor relevancia, no tanto en un contexto de propiedad, sino para impedir que las personas padezcan más sufrimientos en razón a los desalojos.

En tercer lugar, la Sala concluye que en los procedimientos de desalojos, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. Vale la pena recordar que las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de las autoridades.

4.5 LA FUNCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 333 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

4.5.1 La noción de responsabilidad social empresarial (RSE) o responsabilidad social corporativa (RSC), proviene de los desarrollos efectuados en este respecto a partir de los años noventa y que se consolidó en la primera década del tercer milenio.²⁷ Así, este concepto tiene como su referente la *corporate social responsibility (CSR)*, que ha sido entendida por la Comisión Europea como un concepto por el cual las compañías integran preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones de negocios y en su interacción con las personas o grupos de interés (los denominados *stakeholders*) de manera voluntaria.²⁸

Por su parte, la Guía Técnica Colombiana de Responsabilidad Social ICONTEC, define la RSE, como “*El compromiso voluntario que las organizaciones asumen frente a las expectativas concertadas que en*

²⁷ Castro, Romel. Indagación sobre el origen del concepto de Responsabilidad Social Empresarial. Trabajo de grado. Universidad ICESI. Abril de 2013. Disponible en: http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/76413/1/indagacion_responsabilidad_social.pdf

²⁸ Comisión Europea. A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility. Comunicado al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones. Traducido del inglés. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:EN:PDF>

materia de desarrollo humano integral se generan con las partes interesadas y que, partiendo del cumplimiento de las disposiciones legales, le permite a las organizaciones asegurar el crecimiento económico, el desarrollo social y el equilibrio ecológico.”²⁹

De esta forma, la RSE ha emergido como una forma de autorregulación³⁰ orientada a que las empresas trasciendan el simple cumplimiento de las normas y se comprometan en acciones dirigidas a promover algún beneficio social, más allá de los intereses de la empresa y superando el estándar de aquello requerido por la ley.³¹

Actualmente, la discusión sobre lo que debe entenderse como RSE no es pacífica,³² a tal punto que existen decenas de definiciones de dicho concepto desde distintos enfoques.³³ Sin embargo, *“todas las construcciones teóricas se concentran frente al papel otorgado a los efectos que sobre la realidad se derivan del funcionamiento de las compañías”³⁴* pues con base en dichas consecuencias surge la necesidad de disciplinar ciertas prácticas empresariales.

Puntualmente, frente a la regulación normativa de la RSE, es importante indicar que, *“[n]ormalmente, la responsabilidad social empresarial (RSE) se aprecia desde cuatro ámbitos bien definidos: el laboral, el económico, el ambiental y el social, contornos individualmente contemplados en la mayor parte de los regímenes jurídicos modernos; no obstante, una hipótesis eventual podría plantear que las leyes que proclaman y desarrollan las variadas generaciones de los derechos humanos y aquellas que regulan la actividad económica comprenden el abanico normativo de la RSE.”*

En tal sentido, la doctrina ha propuesto que las regulaciones que componen el ámbito normativo de la responsabilidad social corporativa pueden emanar de dos clases distintas de fuentes. En efecto, el deber de acatar estos postulados puede proceder de normas vinculantes, obligatorias y exigibles procesalmente (*hard law*) o puede también derivarse de preceptos normativos voluntariamente adoptados por las compañías, renunciables y cuyo alcance y efectos pueden plantearse definirse por sus propios destinatarios. A esta última categoría de normas

²⁹ Superintendencia de Sociedades. Concepto Jurídico 220-014835 del 8 de febrero de 2013.

³⁰ Lumdsen, Andrew; Friedman, Corporate Social Responsibility: The Case for a Self Regulatory Model. *Company & Securities Law Journal*, 2007. *Sydney Law School Research Paper No. 07/34*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=987960

³¹ McWilliams, Abigail; Siegel, Donald; Wright, Patrick M. (March 2006). *Corporate Social Responsibility: International Perspectives*. Working Papers (0604). Troy, New York: Department of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute. Disponible en: <http://www.economics.rpi.edu/workingpapers/rpi0604.pdf>

³² Acevedo-Guerrero, Javier Alejandro; Zárate-Rueda, Ruth; Garzón-Ruiz, Willian Fernando, "Estatus jurídico de la responsabilidad Social Empresarial (RSE) en Colombia", en *Díkaion* 22-2 (2013), pp. 303-332.

³³ Dahlsrud, Alexander. How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions. Disponible en: http://www.mcxindia.com/csr/newsarticle/pdf/csr_news45.pdf

³⁴ Acevedo-Guerrero, Javier Alejandro; Zárate-Rueda, Ruth; Garzón-Ruiz, Willian Fernando, Op. cit.

se les denomina *soft law* o derecho blando y allí se ubica la mayor parte de los contenidos que componen la denominada RSE.³⁵

Por lo anterior, en cuanto a la naturaleza jurídica de las normas de RSE se colige que existe una relación de complementariedad entre aquellos postulados de *soft law* y las normas vinculantes existentes, siendo aquellas un desarrollo de estas. Sin embargo, esta relación también puede implicar un deber reforzado de obedecer el contenido de este tipo de disposiciones, toda vez que las empresas o corporaciones han manifestado libremente su voluntad de cumplir con los mandatos de instrumentos de RSE. En este sentido lo ha entendido la jurisprudencia constitucional colombiana, como se explicará en detalle posteriormente.³⁶

En síntesis la RSE es, como se ha establecido, una integración de gestiones empresariales o corporativas que se preocupan por el impacto ambiental y social de sus operaciones, así como por la interacción con agentes interesados, dando lugar a una serie de políticas y lineamientos que las empresas suelen adoptar de forma discrecional o facultativa, en forma de *soft law*, siendo factible que provengan de normas de naturaleza obligatoria.

4.5.2 Para hacer referencia a las normas que regulan la responsabilidad social empresarial (RSE) en la Carta Política es importante advertir, en primer lugar, que no está contemplada dicha expresión en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, se ha considerado que el artículo 333 de la Constitución Política es el fundamento constitucional que sirve de respaldo a las medidas e iniciativas de RSE o RSC³⁷. En efecto, el artículo 333 de la Constitución es claro al establecer:

“(...) La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial (...)” (Negrillas por fuera del texto original)

En relación con este mandato la Corte Constitucional desde los primeros años de su jurisprudencia ha establecido que la empresa como agente social se expresa *“en una doble dimensión: como libertad y como función social. Por consiguiente, la legitimidad de una decisión*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Tal fue la orientación de la Corte Constitucional en Sentencia T-247 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, al referirse a la relación entre un enfoque de responsabilidad social empresarial y la óptica constitucional del Estado Social de Derecho, afirmó: *“Ambos, antes que enfoques contradictorios, resultan compatibles y complementarios, en cuanto involucran, con fundamentos conceptuales distintos, el mismo telos: la eliminación de prácticas discriminatorias en el empleo y la ocupación en el actuar empresarial”*

³⁷ Sentencia C-915 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*empresarial, no puede juzgarse únicamente a través del prisma de su autonomía. A esta visión, forzosamente deberá adicionarse la consideración de sus consecuencias sociales y ecológicas.”³⁸ Por tanto, la iniciativa privada y el desarrollo de toda empresa se encuentran sujetos en razón del Artículo 333 de la Carta a “*finés y objetivos prioritarios que son los del interés general (artículo 1º C.N.), por encima de los propósitos particulares y de las posibilidades de ganancia individual.*”³⁹*

Como resultado de lo anterior, esta Corporación ha puntualizado que existen ciertos límites a los cuales debe someterse la libertad de empresa:

“No obstante, en los términos del artículo 333, las libertades económicas no son absolutas. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica ‘cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación’. Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas son reconocidas a los particulares por motivos de interés público. Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales. Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad, la Corte ha precisado que las libertades económicas pueden ser limitadas.”⁴⁰

Partiendo de este concepto, la Corte ha señalado que el desempeño de la libertad de empresa reconocido por la Carta se supedita a las restricciones y responsabilidades impuestas por el ordenamiento y establecidas por las leyes, así como a “*los límites del bien común*”.⁴¹ Es por ello que la Corte ha establecido que es una libertad de naturaleza autorrestringida.⁴²

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha declarado que la función social de la empresa reviste distintos contornos. Por una parte, se enmarca dentro de las competencias de intervención general del Estado

³⁸ Sentencia T-375 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Sentencia T-014 de 1994. M. P. José Gregorio Hernández Galindo

⁴⁰ Sentencia C-263 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁴¹ Sentencia C-790 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴² Sentencia C-830 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la cual se afirma: “*Ello se explica, como se ha señalado en este apartado, en el hecho que tales libertades conllevan en sí mismas, amén su carácter autorrestringido, la posibilidad que el Estado, habida consideración de la dirección general de la economía que ostenta, pueda establecer limitaciones en aras de satisfacer el interés común que subordina al mercado de bienes y servicios*”

en la economía.⁴³ Por otra, es uno de los sustentos de las limitaciones de la propiedad privada en concordancia con el ordenamiento superior, restricciones tales como licencias de funcionamiento, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc.⁴⁴

Habiendo revisado el contenido del artículo 333 de la Carta, que comprende las responsabilidades y restricciones derivadas de la libertad de empresa, así como la función social de esta última, es conveniente examinar los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la responsabilidad social empresarial de manera particular, en lo atinente a los deberes impuestos por esta clase de medidas y su relación con el ordenamiento jurídico.

4.5.3 Como se expresó anteriormente, el fundamento constitucional de la RSE se halla en el artículo 333 de la Constitución. Así lo ha estimado la propia Corte Constitucional en sentencia **C-915 de 2010** al analizar la constitucionalidad del Acuerdo sobre Medio Ambiente entre Canadá y la República de Colombia, evento en el cual afirmó: *"el artículo 6 [del Acuerdo] que obliga a las partes a alentar prácticas voluntarias de responsabilidad social corporativa 'para fortalecer la coherencia entre los objetivos económicos y sociales' es constitucional debido a que es parte de la función social de la empresa que consagra el artículo 333 de la Carta Política"*⁴⁵.

La jurisprudencia constitucional ha resaltado además la importancia que reviste la RSE dentro de la sociedad, pues *"La responsabilidad social como principio de acción empresarial viene a complementar, y a enriquecer, el que hasta ahora había sido el núcleo teleológico de su actividad: el ánimo de lucro. La idea de que la empresa es uno de los principales actores dentro de una comunidad y de que su actividad debe ser un instrumento de mejora social, de protección al medio ambiente y de respeto de los derechos fundamentales, entre otros elementos de construcción social, ha animado la consolidación de principios que guían la construcción de parámetros de responsabilidad social para las empresas."*⁴⁶

⁴³ Sentencia C-851 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo

⁴⁴ Esta Corporación declaró en sentencia C-524 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz): *"Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que cumplir, la que implica ciertas obligaciones, y que la libre competencia económica "supone responsabilidades". Así las cosas, el Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc."* (Cfr. Sentencia C-486 de 2009, Sentencia C-352 de 2009)

⁴⁵ Sentencia C-915 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁶ Sentencia T-247 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En otra oportunidad, esta Corporación se refirió a la fuerza vinculante de las normas de RSE o RSC, propendiendo porque se consagren en normas de carácter positivo internacional. En el fallo **C-608 de 2010** que revisó la conformidad del Tratado de Libre Comercio con Canadá, se argumentó:

*“Sobre el particular, la Corte **considera de la mayor importancia que los postulados de la llamada responsabilidad social corporativa (RSC) o responsabilidad social empresarial (RSE) sean elevados a derecho positivo internacional convencional, por cuanto sus fuentes normativas suelen encontrarse en disposiciones de ‘soft law’, tales como declaraciones y resoluciones. En tal sentido, incluir los principios de la RSC en un tratado de libre comercio como el presente, coadyuva al cumplimiento de los valores y principios constitucionales tales como la solidaridad, la dignificación del trabajo, el respeto por el medio, y en general, el cumplimiento de las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos.**”*⁴⁷ (Negrillas por fuera del texto original)

De igual manera, la Corte Constitucional se ha referido al contenido y alcance que tienen las medidas y programas de responsabilidad social empresarial respecto del ordenamiento jurídico, especialmente con la Constitución Política. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha recalado el papel complementario que desempeñan los mecanismos de responsabilidad social empresarial con que los principios consignados en la Constitución Política, valorándolos como medidas deseables en el cumplimiento de los fines del Estado.

En tal sentido, esta Corporación sostuvo en sentencia **T-129 de 2011**, al referirse a la protección del medio ambiente sano que *“también se requiere el compromiso y la responsabilidad social de las empresas, para lo cual es importante aclarar **que ser socialmente responsable no se traduce en cumplir únicamente las obligaciones jurídicas, sino que es deseable, dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, que la iniciativa privada vaya más allá del mero cumplimiento de la obligación legal, buscando la retribución al medio o entorno del cual deriva la riqueza económica, es decir, el desarrollo de las comunidades en que se trabaja y mitigar el impacto negativo en las mismas**”*⁴⁸ (Negrillas por fuera del texto original)

Igualmente, la Corte ha aseverado que si bien no se puede desconocer que estos compromisos asumidos en instrumentos de RSE conllevan un cumplimiento voluntario, se relacionan estrechamente con los postulados y fines constitucionales. Así, la Corte tuvo la oportunidad de

⁴⁷ Sentencia C-608 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁸ T-129 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

pronunciarse sobre el referido asunto al conocer de una vulneración de derechos fundamentales que se produjo en el desarrollo de un programa de RSE. En sentencia **T-247 de 2010** la Corte ha afirmado que los principios que forman parte de estas iniciativas “*responden a criterios muchas veces coincidentes con imperativos éticos del Estado liberal y, más aún, del Estado social de derecho, en cuanto son el reflejo de valores –entendidos aquí como objetivos- de la organización estatal y, por tanto, elementos que resultan perfectamente coherentes en la actividad de sujetos privados.*”

*Al respecto vale la pena aclarar que no obstante lo beneficioso para una sociedad pueda ser la implementación de dichos principios, no puede perderse de vista que se está ante manifestaciones cuyo seguimiento, en cuanto incluidas en el Pacto Global y **no en un instrumento vinculante, resulta voluntario** por parte de los sujetos encargados de aplicarlas y, por consiguiente, depende del compromiso y posibilidad de autoevaluación que en material social tengan los actores llamados a involucrarse en esta específico ámbito.*

*Sin embargo, que el Pacto Global de las Naciones Unidas no sea un instrumento obligatorio no debe hacer perder de vista dos elementos esenciales del análisis: i) **que contiene elementos incluidos en la regulación constitucional del Estado colombiano y, por consiguiente, que resultan vinculantes en cuanto normas de naturaleza constitucional;** y ii) **que su manifestación tiene una gran utilidad en cuanto refuerza, resalta y orienta el contenido ético que dichas prácticas involucran** y, por tanto, resultan definitorias de la identidad de los actores estatales, empresariales y comunitarios que las llevan a cabo, así como de la moral social -en cuanto costumbres, mores- que resulta coherente con la esencia de un Estado con núcleo social.”⁴⁹ (Negritillas por fuera del texto original)*

Con base en lo anterior, la Corte arriba a cuatro conclusiones de la mayor relevancia en dicha providencia, a saber:

*“i. La responsabilidad social empresarial, no obstante fruto de iniciativas voluntarias por parte de las empresas, **contiene elementos que resultan definitorios en el comportamiento que deben tener los actores en el Estado social de derecho.***

*ii. La responsabilidad social empresarial implica prácticas que tienen íntima conexión con el **principio de solidaridad** –axial al Estado social- y, en esa medida, son concreción de deberes constitucionales propios de los actores con posibilidad de influir en el desarrollo en concreto de derechos fundamentales.*

⁴⁹ T-247 de 2010. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

iii. El hecho de que una actividad sea fruto de la ejecución de un programa de responsabilidad social empresarial no obsta para que la misma involucre la concreción de derechos fundamentales y, en esa medida, deba respetar los límites de índole constitucional existentes respecto de estos aspectos en un Estado social de derecho.

iv. La responsabilidad social empresarial tiene como actores principales a las empresas, pero el compromiso social no debe entenderse agotado en este tipo de programas, que pueden –y debenser complementados con la participación de otros actores – stakeholders, en terminología de las Naciones Unidas – como la sociedad civilmente organizada, el Estado, los sindicatos, organizaciones con interés social, ONGs y organizaciones comunitarias, entre otros.”⁵⁰ (Negrillas por fuera del texto original)

En consecuencia, se observa que la responsabilidad social empresarial (RSE) tiene una base sólida, suficiente y autónoma en el artículo 333 constitucional, norma que, por demás, ha sido desarrollada por la Corte Constitucional con el objetivo de precisar que la libertad de empresa tiene también una dimensión de función social, lo cual implica una serie de restricciones y responsabilidades que contribuyen a que sea no solo deseable sino necesaria la adopción e implementación de medidas de responsabilidad social empresarial, así como el cumplimiento de los compromisos que voluntariamente se han adquirido en el marco de tales iniciativas.

A continuación, esta Sala analizará el caso concreto a la luz de las premisas expuestas.

5 ESTUDIO DEL CASO CONCRETO

5.1 EXAMEN DE LA PROCEDENCIA

Teniendo en cuenta que las acciones de tutela de la referencia, además de estar dirigidas contra diversas autoridades también se encuentran encaminadas a obtener la protección de los derechos fundamentales frente a un particular, esta Sala considera necesario referirse de manera breve a las razones por las cuales dicha solicitud deviene en improcedente. Esto es, no se evidenció un estado de indefensión o subordinación de los accionantes frente al señor José Armando Navarro (fallecido), pues no existió una relación laboral, de poder o de prestación de un servicio público, entre otros eventos, que hubieren dado lugar a la procedencia de la solicitud de protección de amparo contra la persona natural ya referida.

⁵⁰ *Ibíd.*

En consecuencia, el análisis se circunscribirá a determinar si durante el trámite del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho del bien rural objeto de litigio, se vulneró el derecho a la vivienda digna de los peticionarios, en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad, pues aunque alegan de manera adicional el desconocimiento del derecho al debido proceso, esta Sala evidencia que su solicitud va encaminada a que antes de que la administración municipal ejecute la orden de desalojo, se les garantice su reubicación. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“...si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales⁵¹, en el caso especial de los desplazados, es viable el estudio de fondo sin el análisis de los exigentes requisitos sentados por la Corte para evaluar contravenciones a los derechos fundamentales originadas en decisiones de carácter policivo”⁵².*

Entonces, se puede concluir que en este caso en particular, la tutela es el medio idóneo para proteger de forma urgente e inmediata los derechos fundamentales de los accionantes.

Finalmente, la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta oportunamente, ya que la presunta vulneración de los derechos de los actores continúa vigente, en tanto el desalojo es inminente, y además aseguran no tener otro lugar a donde ir.

5.2 ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DE LOS ACCIONANTES.

5.2.1 En el presente caso se encuentra acreditado que la mayoría de las personas que se encuentran asentadas en el predio `Cuernavaca`, concurren a este en virtud de la información que les suministró el señor Oscar Alfredo Romero con respecto a la ejecución de un proyecto productivo de marañón dirigido a población en situación de desplazamiento y vulnerable.

Con el fin de desarrollar dicho proyecto agroindustrial, el señor Oscar Romero y otro, celebraron con el propietario del bien una promesa de compraventa⁵³. Además, las mismas partes celebraron un contrato de unión temporal para ejecutar un proyecto productivo de marañón:

⁵¹ Al respecto, ver, entre otras, la sentencia T-1104 de 2008”

⁵² Corte Constitucional, sentencia T-119 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Entre el señor Oscar Alfredo Romero Pérez y Henry Naranjo Pérez, en su calidad de arrendatarios y promitentes compradores, y el señor Gustavo Endo, celebraron un contrato de compraventa sobre la finca denominada `Cuernavaca`, el 22 de septiembre de 2011 (Folios 8-12 del cuaderno donde consta proceso policivo).

“Los señores Gustavo Endo, como persona natural, Oscar Alfredo Romero Pérez, en calidad de representante legal de la Asociación de Desplazados por el Conflicto Armado en Colombia por la Paz SODADIC y Henry Naranjo Pérez, representante legal de la Fundación Social para el Desarrollo auto sostenible FUNSODEAU, celebraron un contrato de unión temporal, con el objeto de estructurar un programa de siembra, mantenimiento y cultivo de marañón en el predio denominado ‘Cuernavaca’. En la cláusula Décima Cuarta, las partes pactaron que en el evento en que surgiera alguna controversia entre las mismas, con base en el presente contrato, esta sería resuelta por un Tribunal de Arbitramento”⁵⁴.

Sin embargo, como no se cumplió con el pago acordado en las fechas estipuladas, el propietario del bien donde se ejecutaría el proyecto transfirió su propiedad al señor José Armando Navarro, fallecido, de este último hecho se tiene conocimiento por información allegada en sede de revisión por la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta, y la Procuradora 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta, Guaviare y Guanía.

5.2.2 En virtud de lo anterior, la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta, asumió el conocimiento de dos procesos administrativos instaurados por el señor José Armando Navarro en contra del señor Oscar Alfredo Romero y personas indeterminadas. El primero de ellos, es el atinente a un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. En efecto, la querrela fue instaurada el 8 de agosto de 2012 y mediante Resolución No. 916 de esa misma fecha se admitió la querrela y se decretó el lanzamiento para el día 10 de agosto, cuya práctica se comisionó al Inspector de Policía del municipio⁵⁵.

El día de la práctica de la diligencia de inspección ocular, 10 de agosto, ésta se suspendió para ser reanudada el 16 de agosto, bajo la advertencia a la parte querrellada que debía abstenerse de ejecutar trabajos adicionales y mejoras al predio. Dicha diligencia se reanudó en la fecha indicada y se extendió hasta el 30 de agosto de 2012⁵⁶.

Es importante anotar que en una misión de tipo humanitario que adelantó la Personería municipal, la Defensoría del Pueblo y personal del Instituto Colombiano de bienestar, Meta, el 27 de septiembre de 2012, se convocó a las personas asentadas en el predio ‘Cuernavaca’ y quienes se encontraban allí por el proyecto productivo de marañón ofrecido por el señor Oscar Alfredo Romero por el que, al parecer,

⁵⁴ Folios 26-29 del cuaderno donde consta el trámite del proceso policivo adelantado por la administración municipal.

⁵⁵ Folio 10 íbidem

⁵⁶ Folios 14 y 91 íbidem

habían cancelado la suma aproximada de \$6.000.000.00, con el fin de informarles “...acerca de la carencia absoluta de licenciamiento o autorización por parte de la entidad competente para tal fin, la cual corresponde a la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Puerto Gaitán, de la ausencia de vocación del predio para los fines urbanísticos pretendidos y de la imposibilidad de llevar allí...los servicios de saneamiento básico...acompañado de una solicitud a las madres y las familias en general a no exponer a los niños y niñas que en número considerable habitan hoy allí sin acceso alguno a los servicios educativos y de salud que el Estado les brinda...”⁵⁷

Además, el Personero municipal instó a la Alcaldía de Puerto Gaitán a iniciar las acciones legales por infracción urbanística con el fin de evitar que la situación presentada en el predio se agravara.

La diligencia de desalojo dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho se programó inicialmente para el día 16 de enero de 2013 a las 6:00 a.m.⁵⁸, sin embargo, en los oficios remitidos al Defensor del Pueblo, Regional Meta, a la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria del Meta, Guainía y Guaviare, y al Personero municipal, se consignó que dicha diligencia se realizaría el 17 de enero.

También obra dentro del plenario copia del Auto 073 del 8 de enero de 2013, mediante el cual el Alcalde de Puerto Gaitán, Meta, resolvió declarar la caducidad de la acción policiva frente a algunos miembros asentados en el predio de `Cuernavaca` y materializar la orden de lanzamiento por ocupación de hecho frente a otras personas⁵⁹.

Con el fin de materializar la orden de desalojo emitida dentro de este proceso administrativo, la Alcaldía convocó a un Comité de Justicia transicional, el 23 de enero de 2013. Posteriormente, se programaron como fechas para ejecutar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho el 20, 26 de febrero, 18 de marzo, 9 y 11 de abril de 2013.

Con respecto a la reanudación de la diligencia de desalojo, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental Agraria del Meta, Guaviare y Guanía, dejó constancia en el sentido de que antes de materializar la misma debía efectuarse un censo de las personas en situación de desplazamiento y vulnerables con el fin de garantizarles su reubicación para no afectar derechos fundamentales como el de vivienda digna⁶⁰.

Cabe anotar que el 11 de abril, durante el desarrollo de la diligencia anotada, la administración les otorgó un término de diez días para

⁵⁷ Folio 136 íbidem

⁵⁸ Folio 282 del íbidem

⁵⁹ Folios 336-337 íbidem

⁶⁰ Folio 728 íbidem

retirarse voluntariamente del predio, esto es, hasta el 22 de abril de 2013⁶¹. Sin embargo, como ello no aconteció, de nuevo se programó como fecha los días 22, 23 y 24 de mayo de ese mismo año⁶², la cual no pudo efectuarse, bien porque se encontraban en curso diversas acciones de tutela o porque, como aconteció en este caso, la Sala Séptima de Revisión ordenó como medida cautelar a la administración municipal y a la Inspección de Policía abstenerse de seguir adelante con la ejecución de la orden de desalojo mientras profería una decisión de fondo.

El segundo de los procesos, es el referente al proceso administrativo que adelantó la Oficina Asesora de Planeación por urbanismo ilegal. Sobre este procedimiento, consta que el señor Armando Navarro López mediante apoderada judicial presentó una solicitud de “*sellamientos de obras*” que se están ejecutando sin licencia de construcción, en el predio `Cuernavaca`, en calidad de propietario de dicho predio⁶³. Específicamente, solicitó a la Secretaría de Planeación de Puerto Gaitán, Meta:

“...se sirvan ordenar el sellamiento de las construcciones que se están llevando a cabo de manera ilegal en un área del predio denominado Cuernavaca, ubicado en la vereda Planas, jurisdicción del municipio de Puerto Gaitán...”

*Lo anterior, teniendo en cuenta que cursa querrela de lanzamiento por ocupación de hecho contra el señor OSCAR ALFREDO ROMERO PÉREZ y demás personas indeterminadas, quienes se encuentran invadiendo los predios en mención, levantando construcciones sin los debidos requisitos legales, careciendo por demás de los documentos que les acrediten la titularidad de los terrenos que actualmente ocupan de manera ilegal y violenta...”*⁶⁴

En virtud de lo anterior, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación procedió a dar cumplimiento a la Ley 810 de 2003, artículo 103 “**INFRACCIONES URBANÍSTICAS**” y siguientes. El proceso inició mediante auto 002 del 13 de agosto de 2012⁶⁵.

El 15 de agosto de 2012, funcionarios de la Oficina Asesora de Planeación con apoyo de personal de espacio público, realizaron una inspección judicial en el predio `Cuernavaca`, visitando cada uno de los asentamientos con el fin de solicitar la documentación exigida para

⁶¹ Folio 842 íbidem

⁶² Folio 851 íbidem

⁶³ Folio 1 del cuaderno donde constan procesos administrativos adelantados por la Alcaldía de Puerto Gaitán, Meta.

⁶⁴ Folio 3, íbidem

⁶⁵ Folio 51 íbidem

realizar construcciones según la Ley 1469 de 2010, la cual ninguna persona aportó. Agrega que todos manifestaron que debían hablar con el señor Oscar Romero y se negaron a recibir la notificación del proceso administrativo adelantado. Por tanto, procedieron a pegarlas en un lugar visible de cada habitación⁶⁶.

Posteriormente, el 28 de agosto, la Oficina Asesora de Planeación, emplazó a todas las personas que habían construido en el predio rural `Cuernavaca`, fijando edicto en la Secretaría del Despacho por el término de 15 días⁶⁷.

Mediante Resolución No. 1545 del 26 de diciembre de 2012, el Alcalde municipal de Puerto Gaitán, Meta, ordenó la demolición de las construcciones existentes en el predio `Cuernavaca` por infracción de las normas urbanísticas. En dicho proceso, los posibles afectados nunca concurren al proceso. Además, se tomaron los conceptos emitidos por la Oficina Asesora de Planeación, entre los que se encuentra el certificado de uso de suelos del sector rural emitido por esta dependencia el 2 de octubre de 2012⁶⁸, en el sentido de que el predio `Cuernavaca` se encuentra en un suelo o área destinada al uso forestal protector⁶⁹, uso forestal protector productor⁷⁰ o uso agropecuario⁷¹.

También se encuentra la certificación emitida por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, el 24 de diciembre de 2012, explicando que el predio al tener naturaleza de rural no puede fraccionarse por debajo de la UAF y, además que no podía desarrollarse urbanísticamente ningún proyecto, según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, la Ley 1469 de 2010, el Decreto 3600 de 2007 y la Resolución 580 de la Corporación Ambiental CORMACARENA. En consecuencia, concluyeron que las construcciones eran ilegales y desconocían el Plan de Ordenamiento Territorial, y como no es posible la parcelación ni la urbanización del predio debe emitirse orden a la Policía con el fin de demoler las obras existentes.

Enfatizan que el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, establece que cuando el predio no puede parcelarse ni urbanizarse el paso a seguir luego de la multa es la demolición, sin lugar a que previamente haya lugar a

⁶⁶ Folio 30 ibídem

⁶⁷ Folio 48 ibídem

⁶⁸ Folio 50 Ibídem

⁶⁹ *“Es aquel uso destinado a la conservación de bosques naturales o implantados en forma constante y a su vez sirven para proteger otros tipos de recursos renovables y no hay posibilidad de explotación y extracción maderera”*

⁷⁰ *“Es aquel uso destinado a la conservación de bosques naturales o implantados con re-explotación de recursos naturales renovables pero con pleno dominio del efecto protector”*

⁷¹ *“Conservación de la vegetación nativa y reforestación de áreas degradadas. Cultivos anuales y perennes y gastos para ganadería intensiva y semi intensiva”*

suspender la obra, por cuanto en ningún evento podrán adquirir la licencia de construcción⁷².

En este punto, también cabe anotar que en virtud de la medida cautelar proferida por la Sala Séptima de Revisión se ordenó a la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta, abstenerse de continuar adelante con las demoliciones efectuadas en el predio 'Cuernavaca', como una medida de protección a favor de las personas que residen en dicho predio hasta tanto no se profiriera una decisión definitiva en el asunto de la referencia.

5.2.3 Ahora bien, con respecto a los hechos relatados en precedencia esta Sala observa que, aunque los procesos administrativos adelantados por la administración persiguen, de un lado, restablecer los derechos de posesión alegados por el querellante, quien ya falleció, y de otro lado, evitar que en su circunscripción se realicen construcciones sin que cumplan los requisitos legales, debe tenerse en consideración la especial circunstancia en la que estos hechos tuvieron lugar y sobre todo la calidad de las personas que se encuentran residiendo en el predio objeto de litigio, como su situación de desplazamiento forzado y de vulnerabilidad.

Acerca de esta situación particular, se observa que durante el trámite del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho tanto el Defensor del Pueblo, Regional Meta, como el Personero municipal y la Procuradora 14 Judicial II Agraria del Meta, Guaviare y Guainía, advirtieron que aunque era necesario que la autoridad municipal tomara las acciones legales a que hubiere lugar para mantener el orden público y asegurar los derechos de las personas, la diligencia de desalojo no podía materializarse hasta tanto no se le garantizara a las familias que habitaban el predio un plan de reubicación, sumado a la efectiva implementación de las medidas adoptadas por el Comité de Justicia Transicional el 23 de enero de 2013, entre las que se encuentran: el traslado de las personas a su lugar de origen, y en el caso de las familias víctimas del municipio la entrega de un subsidio de arrendamiento; la entrega de un complemento alimentario por tres meses, ante la posibilidad de que se realizara un plan retorno; transporte a lugares de origen; una caracterización de las personas que habían sido despojadas de sus tierras, con el fin de remitirlas a la Unidad de Restitución de Tierras; entre otras propuestas encaminadas a garantizar los derechos de la población antes, durante y después de la ejecución de la diligencia de desalojo.

No obstante, dichos compromisos no se cumplieron en la práctica. A pesar de que la Alcaldía municipal es consciente de la necesidad de

⁷² Folios 137-138 *Ibidem*

asegurar los derechos fundamentales de las personas allí asentadas y que inclusive, obra en el expediente prueba del Plan de Contingencia para la Atención de las víctimas del conflicto durante la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en el predio `Cuernavaca`, lo cierto es que en la actualidad dichas garantías no se encuentran garantizadas.

5.2.4 En este respecto, es importante que antes de que se ejecute la orden de desalojo (i) la administración cuente con un plan de reubicación y/o de retorno tanto para la población víctima de desplazamiento como para aquellos que sin tener esa calidad se encuentren en situación de vulnerabilidad por razones socio económicas.

Debe tenerse en cuenta que esta medida es urgente debido a que, según las visitas y los censos realizados a esta población, como de la inspección judicial realizada en enero de este año al Asentamiento humano de `Cuernavaca`, dicho espacio no puede catalogarse como habitable en términos de higiene, calidad, espacio, infraestructura, accesibilidad al entorno educativo, cultural, etc.

(ii) Las autoridades estatales del orden municipal y, de forma correlativa con las del orden departamental, así como los organismos competentes para atender las necesidades y requerimientos de la población en circunstancia de desplazamiento, deben facilitarles una solución de vivienda de carácter temporal, mientras logran acceder a una solución definitiva.

(iii) Además, la Alcaldía de Puerto Gaitán, debe ofrecer asesoría sobre los planes de vivienda existentes dirigidos a población en situación de vulnerabilidad por causas diferentes a la del desplazamiento forzado.

(iii) Teniendo en cuenta que en una de las visitas efectuadas por el ICBF al Asentamiento Humano `Cuernavaca`⁷³, así como de otros censos efectuados en compañía de la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, se determinó (dato aproximado) que el mayor número de personas que habitan el predio corresponde a población adulta mayor (75 personas), 17 adolescentes (12-18 años), 17 niños y niñas (primera infancia), 15 personas de población pre adolescente (6-11 años), y que muchas de las familias se encontraban en situación de desplazamiento forzado, en situación de vulnerabilidad, como el caso de los campesinos sin tierra, la Alcaldía municipal tiene la obligación de diseñar un plan y/o programa de vivienda con enfoque diferencial, tal y como lo ha venido adelantado para las personas víctimas del desplazamiento forzado y para lo cual convocó al Comité de Justicia Transicional.

⁷³ Folio 382 íbidem

Sobre este aspecto, estaría pendiente de ampliar dicha atención a otros grupos vulnerables asentados en el predio `Cuernavaca` y a los cuales también se les debe asegurar su derecho a la vivienda, por ejemplo, brindándole toda la información requerida para acceder a los programas de vivienda estatales y los requisitos que deben reunir para el efecto.

(iv) Las autoridades estatales deben garantizar el derecho a la participación de la comunidad afectada, el cual exige que se le informe a las personas por qué tendrán que salir, a dónde, cuándo y cómo será el traslado. La Sala observa que de las pruebas que obran en el plenario no es posible inferir que esta condición se cumplió, pues de todos los oficios librados a las distintas entidades comunicando la fecha y hora en que se realizaría la diligencia de desalojo dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, no hay ninguno dirigido a la comunidad. Es importante que las autoridades estatales le expliquen a la comunidad las razones por las cuales deben retirarse del predio, las alternativas diseñadas para contrarrestar los efectos negativos de su retiro del lote y el lugar en el cual van a ser reubicados.

(v) No existe evidencia acerca del tipo de asesoría jurídica y/o psicológica o atención de salud que las autoridades estatales están en la obligación de suministrar a la población en situación de desplazamiento y a otras poblaciones vulnerables que se encuentran asentadas en el lote `Cuernavaca`, y las cuales resultan afectadas por la decisión que se adoptó dentro del proceso de lanzamiento.

Aunque la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta, manifestó que brindó asistencia psicológica a través del equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia del municipio de ese municipio a la población ubicada en el predio `Cuernavaca` y que las brigadas de salud estuvieron a cargo del Centro de Atención en coordinación con la Dirección del Plan Local en Salud, no existe prueba en el plenario que así lo acredite.

Por las razones anotadas, esta Sala evidencia que existe vulneración del derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento forzado y de vulnerabilidad, que se encuentran en el predio `Cuernavaca`, en razón a que pretendió materializarse la orden de desalojo sin antes garantizarle a la población afectada que reside allí, una solución de vivienda temporal bajo la aplicación estricta de todos los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos para asegurar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

5.2.5 En este punto, es importante hacer referencia a la sentencia **T-907 de 2013** (M.P. María Victoria Calle Correa), en donde se analizó un caso con supuestos fácticos similares al que ahora le corresponde resolver a la

Sala Séptima de Revisión. En esa oportunidad, el problema jurídico se circunscribió a establecer si *“las autoridades encargadas de emitir y ejecutar una orden de lanzamiento por ocupación de hecho sobre un predio rural (privado), vulneran el derecho a la vivienda digna de las personas asentadas que hacen parte de la población desplazada, al adelantarles un desalojo sin antes ofrecerles soluciones de vivienda en el corto plazo”*.

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

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

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

adicionalmente, que (iv) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones concretas respecto del derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento forzado, entre ellas, la de proyectar, implementar y ejecutar programas de vivienda para dicha población”.

Esta Sala considera de gran relevancia el anterior precedente por cuanto además de resolver el caso particular del actor, quien tiene la calidad de víctima de desplazamiento forzado, asentado en el predio Cuernavaca, otorgó efectos inter comunis a dicha decisión frente a todas las personas que se encontraran en el bien objeto de controversia y estuviesen en situación de desplazamiento forzado, además, protegió a las personas que se encontraban en el predio `Cuernavaca` y que a pesar de no tener la misma calidad del actor, se encontraran en situación de vulnerabilidad en razón a otras circunstancias, en los siguientes términos:

“...6.2. Pues bien, en este caso, (i) proteger exclusivamente el derecho a la vivienda digna del peticionario amenaza el derecho a la igualdad de los otros ocupantes del predio ‘Cuernavaca’, que también están en situación de desplazamiento. La principal razón que toma la Corte para salvaguardar los intereses del accionante es su condición de desplazado, y que contra él se inició un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho sin antes garantizarle un lugar de habitación. Por tanto, dejar sin protección a otras personas cuyas garantías constitucionales son reforzadas por ser víctimas del desplazamiento, frente a la inminente orden de desalojo, no se compadece con el principio de igualdad, que en su acepción formal dispone tratar análogamente a quienes se encuentran en situaciones de hecho similares.⁷⁴ Y esto conduce al segundo punto: (ii) las personas que no acudieron a la tutela se hallan en condiciones objetivas similares. Las entidades demandadas afirmaron dentro del proceso de tutela que en el predio ‘Cuernavaca’ hay un número plural de personas que hacen parte de la población desplazada, y la Corte demostró que no había una política clara que asegurara su reubicación en el corto y largo plazo. En consecuencia, hay individuos que están exactamente en la misma situación del accionante, a los cuales se les ha brindado el mismo tratamiento. Por eso, (iii) extender los efectos de la sentencia persigue alcanzar fines constitucionales legítimos y relevantes, en tanto contribuye a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del conflicto armado que ocupan el predio ‘Cuernavaca’.

En este sentido, resulta imperioso que la protección de los derechos fundamentales se extienda a todas las personas desplazadas asentadas

⁷⁴ Para una exposición más amplia del principio de igualdad, véanse las sentencias de constitucionalidad C-673 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-093 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

en el predio 'Cuernavaca', ubicado en Municipio de Puerto Gaitán, Meta, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

6.3. Ahora bien, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el predio en cuestión y no tienen la calidad de desplazados por la violencia. Por este motivo, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, y considerando la protección constitucional reforzada que ampara a las personas con discapacidad, las madres o padres cabeza de familia, los adultos mayores, los niños, los indígenas y los afros, entre otros, se ordenará a las entidades correspondientes que informen detalladamente cuáles son las políticas destinadas a garantizar su derecho fundamental a la vivienda digna, y qué requisitos deben cumplir para ser beneficiarios. Igualmente, dichas entidades les deberán prestar acompañamiento, para que en caso de que resulten ser beneficiarios de las políticas de vivienda a largo plazo, efectivamente se incluyan en un término perentorio, sin dejarlos desprovistos en ningún momento de un lugar de habitación digno.⁷⁵ Dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales...”

A la luz de lo expuesto, puede establecerse que los aquí accionantes se encuentran cobijados por los efectos de la decisión proferida en sentencia **T-907 de 2013** (M.P. María Victoria Calle Correa), pues, de acuerdo con la información allegada en sede de revisión por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el señor Jaime Sánchez García tiene la calidad de incluido en el Sistema Único de Población Desplazada, además, informaron que la señora Rubiela González aún no ha presentado declaración de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011. Ahora bien, aunque de la información allegada por esta entidad no figuran datos relacionados con los señores Oliverio Quintero y Ramón Santana Machete, esta Sala considera que ello pudo acontecer, bien porque los actores no han presentado la respectiva declaración o porque no se encuentran en dicha circunstancia. Sin embargo, de no encontrarse en la primera hipótesis, de todas maneras se presume su situación de

⁷⁵ Al respecto puede observarse la sentencia T-740 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), mediante la cual se estudió un asunto similar al presente, y se decidió extender los efectos de la sentencia a las demás personas ocupantes del predio objeto de lanzamiento, así no ostentaran la calidad de desplazados.

vulnerabilidad; cabe anotar que dicha circunstancia no fue objeto de controversia durante el proceso de tutela en primera instancia ni en sede de revisión.

5.2.6 Adicional a todo lo anterior, esta Sala considera importante referirse, de manera breve, a la situación de las comunidades asentadas en torno a los lugares donde se realizan operaciones de exploración y explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo.

En este respecto, esta Corporación considera importante aclarar que estas empresas, en cumplimiento de su función social, la cual se enmarca en el *“compromiso voluntario que las organizaciones asumen frente a las expectativas concertadas que en materia de desarrollo humano integral se generan con las partes interesadas, para asegurar el crecimiento económico, el desarrollo social y el equilibrio ecológico”*⁷⁶ deben propender mediante diversas acciones a realizar el contenido de los derechos fundamentales de las personas y comunidades que se encuentran en las áreas de impacto donde ejecutan sus actividades.

Por tanto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 333 Superior, la Corte encuentra que se cumple con la RSE en la medida en que se propenda por el desarrollo humano integral –solidaridad, dignificación del trabajo, respeto por el medio ambiente- y se genere un verdadero crecimiento económico y social de la comunidad donde se realiza dicha inversión.

De esta manera, el contenido y alcance de las medidas de RSE (i) guardarán conformidad con el espíritu de la Constitución Política; además, (ii) cumplirán su papel complementario –con respecto a la consecución de los fines del Estado- y de apoyo a las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, en materia de concreción de derechos fundamentales.

Aunque en este caso la comunidad debe ser reubicada, en razón a que el lugar donde se encuentran asentados tiene la naturaleza de privado, sumado a que en este no puede desarrollarse ningún proyecto urbanístico, esta Corporación considera pertinente hacer la anterior referencia sobre la RSE, para llamar la atención de las organizaciones que se dedican a la actividad de extracción de recursos naturales no renovables acerca del espíritu que debe enmarcar la materialización del deber de función social, el cual puede realizarse mediante diversas alternativas que realice el contenido de los derechos humanos, como la generación de proyectos productivos y que contribuyan de manera efectiva al desarrollo de las zonas que sufren el impacto de la actividad que realizan.

⁷⁶ Guía Técnica Colombiana de Responsabilidad Social ICONTEC.

6 CONCLUSIONES Y DECISIONES A ADOPTAR

- 6.1 En virtud de lo expuesto, esta Sala evidencia la vulneración del derecho fundamental de los accionantes a la vivienda digna, la cual debe ser garantizada antes de la materialización de la orden de desalojo y de las que se deriven de las acciones legales que adelanta la Alcaldía municipal. En consecuencia, revocará las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta (Expedientes T-3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835); en su lugar, la Sala concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda.
- 6.2 Teniendo en cuenta que ya existe un fallo con efectos inter comunis que ampara a todas las personas y familias que habitan en el predio `Cuernavaca` en circunstancia de desplazamiento, esta Sala procederá a reiterar los efectos inter comunis otorgados en dicha providencia como las órdenes emitidas tendientes a garantizar los derechos de esta población.
- 6.3 Además, al igual que en la sentencia T-907 de 2013, esta Sala protegerá el derecho a la vivienda de quienes habitan en el predio pero no tienen la calidad de personas en situación de desplazamiento, por hacer parte de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este sentido, la Sala también ordenará a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta que con apoyo de las autoridades competentes, le brinde una protección constitucional reforzada a la población vulnerable asentada en el predio `Cuernavaca`, especialmente, a los niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Por tanto, ordenará a la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, que realice el acompañamiento necesario a los accionantes y a todas las familias en situación de vulnerabilidad que residen en el predio `Cuernavaca` y deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiario y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios.

Además se advertirá al accionante y a los demás miembros de la comunidad asentada en este predio, que deberán iniciar diligentemente los trámites necesarios de la postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional por FONVIVIENDA y a nivel municipal, lo cual se hará con el acompañamiento de la Alcaldía municipal de Puerto Gaitán, Meta.

- 6.4** De otro lado, teniendo en cuenta los hechos relatados por los accionantes y por otros miembros de la comunidad asentada en el predio `Cuernavaca`, acerca de la venta de unas parcelas para desarrollar el proyecto productivo de marañón, cuando se encuentra acreditado que el predio no podía fraccionarse por la destinación del bien inmueble pero además porque se trataba de un bien privado cuya titularidad no estaba en cabeza de quien realizaba las presuntas ventas, esta Sala considera pertinente remitir copia completa del presente expediente a la Fiscalía General de la Nación, para que en el marco de sus competencias, adelante las investigaciones que considere pertinentes y establezca las responsabilidades a que haya lugar, máxime cuando el sujeto pasivo de las presuntas conductas punibles es población en situación de desplazamiento y vulnerable.
- 6.5** Como consecuencia de lo anterior, se instará al municipio para que en cumplimiento de su deber de brindar asesoría jurídica a la población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad asentada en el predio `Cuernavaca`, le informe acerca de las acciones legales que pueden ejercer en aras de recuperar los recursos económicos invertidos en el proyecto productivo de marañón ofrecido por particulares.
- 6.6** Por otro lado, se oficiará al ICBF para que en el marco de sus competencias brinde la asesoría a que haya lugar a las familias asentadas en el predio `Cuernavaca`, en especial, a quienes tengan en su núcleo menores de 18 años, para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.
- 6.7** Lo anterior de ninguna manera implica una decisión definitiva sobre la posesión del predio, pues esta decisión deberá ser adoptada por el juez competente una vez analice las pruebas y los argumentos de las partes.
- 6.8** Para finalizar, es importante advertir que las medidas y programas de responsabilidad social empresarial cumplen un papel importante en la realización de los fines del Estado, ya que complementan y apoyan las acciones estatales dirigidas a realizar principios y derechos constitucionales.

7 DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos para fallar el presente asunto, decretada por la Sala Séptima de Revisión.

SEGUNDO. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta (Expedientes T-3.996.814, T-3.996.833, T-3.996.834 y T-3.996.835). En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO. REITERAR LOS EFECTOS INTER COMUNIS Y LAS ÓRDENES PROFERIDAS en sentencia T-907 de 2013, frente a la población en situación de desplazamiento asentada en el predio `Cuernavaca`, por las razones expuestas en esta providencia:

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

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

*Cuarto.- **ORDENAR** a la Alcaldía de Puerto Gaitán y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización de ese censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas*

asentadas en predio 'Cuernavaca', sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes. Dicho auxilio durará hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas, para lo cual, las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales, deberán diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de los inmuebles.

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

CUARTO. ORDENAR a la Alcaldía del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, que realice el acompañamiento necesario a todas las familias objeto del desalojo que se encuentren en situación de vulnerabilidad que deseen postularse a los subsidios de vivienda otorgados por el municipio, departamento y por el Gobierno Nacional, de manera que se les brinde la atención suficiente durante el diligenciamiento de los documentos para ser beneficiarios y demás trámites pertinentes, incluido el asesoramiento para la gestión de créditos complementarios de ser necesarios. Además, la autoridad municipal deberá valorar su inscripción en otros programas, dirigidos a proteger y realizar los derechos fundamentales de la población en situación de vulnerabilidad.

De lo anterior, deberán enviar un informe al Juez Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, Meta, al Defensor del Pueblo, Regional Meta y a la Procuradora 14 Judicial II Agraria y Ambiental del Meta, Guainía y Guaviare, en el término de un (1) mes.

QUINTO. ADVERTIR a los accionantes y a los demás miembros de la comunidad objeto del desalojo, que deberán iniciar diligentemente los trámites necesarios de postulación para acceder a los subsidios de vivienda otorgados a nivel nacional y a nivel municipal, lo cual se hará

con el acompañamiento de la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, conforme a la orden anterior.

SEXTO. OFICIAR al ICBF para que en el marco de sus competencias brinde la asesoría a que haya lugar a las familias asentadas en el predio `Cuernavaca` y, en especial, a quienes tengan en su núcleo menores de 18 años, para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.

SÉPTIMO. Por Secretaria General **COMPULSAR** copia de esta decisión y de los expedientes, a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** para que en el marco de sus competencias, adelante las investigaciones que considere pertinentes y establezca las responsabilidades a que haya lugar.

OCTAVO. ADVERTIR a las partes que se encuentran en libertad para acudir al juez competente para dirimir su controversia legal, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

NOVENO. COMUNICAR el presente fallo a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo –Regional Meta- para que realicen el acompañamiento respectivo conforme a los ordinales anteriores y hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia.

DÉCIMO. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, los juzgados de origen harán las notificaciones y tomarán las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

DÉCIMO PRIMERO. Por Secretaría, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General