

REPÚBLICA DE COLOMBIA



DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 470

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, agosto veintinueve (29) del año dos mil veintitrés (2023)

RADICADO: 81-736-31-89-001-2023-00271-02
RAD. INTERNO: 2023-00236
ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTES: DEFENSORA DEL PUEBLO REGIONAL ARAUCA, EN REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS ASENTADAS EN EL PREDIO NUEVO MUNDO DEL MUNICIPIO DE ARAUQUITA.
ACCIONADOS: SENA Y OTROS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde a la Sala decidir las impugnaciones presentadas contra la sentencia dictada el 17 de julio de 2023 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales¹, mediante la cual amparó los derechos fundamentales de las personas asentadas en el predio *Nuevo Mundo* del municipio de Arauquita.

ANTECEDENTES

La Defensora del Pueblo Regional Arauca² presentó acción de tutela contra el SENA, la INSPECCIÓN DE POLICÍA y la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ARAUQUITA, la GOBERNACIÓN DE ARAUCA y la UARIV, para que se protejan los derechos al debido proceso, dignidad humana, igualdad y vivienda digna de las personas que ocupan el predio *Nuevo Mundo*, ubicado en la vereda Campo Alegre del municipio de Arauquita-Arauca.

¹ Dr. Rafael Enrique Fontecha Barrera.

² Dra. Ana Natalia Puerta Aguirre.

La accionante indicó que más de 1500 personas ocupan el predio antes mencionado desde hace cerca de 4 años, en situación de pobreza extrema y en condiciones que ameritan especial protección constitucional por diversas razones, toda vez que entre ellas hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia y/o en estado de embarazo, ciudadanos de la tercera edad, amén que la mayoría de los núcleos familiares están integrados por menores de edad.

En atención a las circunstancias descritas y como quiera que no cuentan con los recursos para acceder a una vivienda digna, las personas ocuparon el predio de propiedad del SENA, junto a otras tantas que aprovecharon la coyuntura, conformando el asentamiento denominado *Los Vencedores*.

Señaló la accionante que, a pesar de las condiciones de vulnerabilidad expuestas, la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA declaró infractores a los ocupantes del predio y les concedió el término de 3 meses, contados a partir de la notificación del fallo, para que de manera voluntaria lo desalojaran, sin adoptar las medidas de protección definidas de manera pacífica por la Corte Constitucional en la sentencia T-247 de 2018.

Expuso, en tal sentido, que la ALCALDÍA DE ARAUQUITA y la GOBERNACIÓN DE ARAUCA tampoco han identificado y caracterizado los grupos familiares que habitan el predio, ni brindado alternativas de reubicación.

Con base en lo expuesto, la actora constitucional solicitó se ordene suspender la "*diligencia de desalojo*" y adoptar las medidas necesarias para materializar los derechos fundamentales, especialmente a la vivienda digna, de las personas afectadas que gozan de especial protección constitucional. Como medida provisional, pidió se disponga la suspensión temporal del desalojo.

En respaldo de lo anterior, aportó copia del acta de posesión como Defensora del Pueblo Regional Arauca³ y de las principales piezas del proceso policivo⁴ e, igualmente, pidió se ordene a las autoridades accionadas aporten el expediente completo.

³ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fl. 38.

⁴ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 14 a 37.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

SINOPSIS PROCESAL

Presentado el escrito de tutela, correspondió por reparto del 2 de mayo de 2023 al Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Arauca, que al día siguiente declaró su falta de competencia con fundamento en el factor territorial.

Ese mismo día⁵ se asignó por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales, que el 5 de ese mes la admitió contra las autoridades accionadas, y resolvió⁶: (i) vincular, a través de aviso en la página *web* de ese Despacho a los ocupantes del asentamiento *Los Vencedores*, así como a las partes y sus apoderados dentro de la actuación policiva No. 018-2022; (ii) requerir a la Inspección de Policía para que remita copia íntegra de lo actuado y los datos de notificación de las partes y sus apoderados; (iii) no acceder a la medida provisional; (iv) correr traslado a las personas accionadas y vinculadas para el ejercicio de sus derechos de contradicción y defensa, y; (v) tener como pruebas las allegadas con la solicitud de amparo.

El 17 de mayo del año que transurre⁷, la protección fue declarada improcedente por el Juzgado de instancia al considerar que la accionante no se encontraba legitimada para interponerla, determinación que la Defensora del Pueblo Regional Arauca impugnó⁸, con ocasión de la cual el Despacho Ponente, mediante providencia del 28 de junio de este año⁹, declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio, con excepción de las pruebas practicadas, para que la instancia:

"(...), integre en debida forma el contradictorio y vincule a las siguientes autoridades: al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO; al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL; al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA; a LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ARAUCA (COMFIAR), al MINISTERIO DEL INTERIOR -GRUPO DE ARTICULACIÓN INTERNA PARA LA POLÍTICA DE VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-; a la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PAZ Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS; al INSTITUTO COLOMBIANO DEL BIENESTAR FAMILIAR; a la DEFENSORÍA DE FAMILIA DE SARAVERA que actúa en el municipio de Arauquita; a la PERSONERÍA DEL MUNICIPIO DE ARAUQUITA; al COMANDANTE DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE ARAUCA; al COMANDANTE DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA, y; a MIGRACIÓN COLOMBIA.

(...) a través de los instrumentos técnicos y jurídicos más adecuados y eficaces, notifique a la comunidad Los Vencedores y a sus voceros las providencias adoptadas en el trámite

⁵ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 2.

⁶ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3.

⁷ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 12.

⁸ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 14.

⁹ Cdno electrónico del Tribunal, Ítem 18.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

de la presente actuación, teniendo en cuenta la especial condición de vulnerabilidad en la que presuntamente se encuentran.”

Para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, se dispuso como medida provisional la suspensión de la orden de desalojo adoptada en la Resolución No. 005 del 3 de febrero de 2023 dentro del proceso policivo No. 018-2022, hasta tanto se adopte fallo de primera y segunda instancia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991.

Devueltas las diligencias al Juzgado de instancia, mediante providencia del 30 de junio de 2023¹⁰, cumplió lo ordenado vinculando a las autoridades señaladas en el auto que declaró la nulidad y dispuso, con respecto a la notificación de las personas que integran la comunidad *Los Vencedores*:

"Emplazamiento a través de medio radial: realizar el correspondiente aviso y enviar a la emisora radial Arauquita Stereo y la Voz de Cinaruco, para que, dentro del término máximo de dos días, procedan a su publicación de manera inmediata por una sola vez, en el horario del medio día. Acto que deberán realizar de manera gratuita en virtud de su obligación de colaboración con la justicia. Realizada la publicación deben remitir las constancias del caso al correo del juzgado jprctosarav@cendoj.ramajudicial.gov.co

(...) Publicación de aviso emplazatorio a través de las principales entidades del Municipio de Arauquita, esto es, Personería de Arauquita, Alcaldía de Arauquita, Estación de Policía de Arauquita, Emisora de Arauquita y Juzgado Promiscuo Municipal de Arauquita, advirtiéndose a dichas entidades que deberán fijar el documento que se les remita para el caso en un sitio visible, dentro del término máximo de dos días; realizado dicho acto, deberán remitir las evidencias fotográficas del caso a través de nuestro correo institucional jprctosarav@cendoj.ramajudicial.gov.co.

(...) Comisionar al Juzgado Promiscuo Municipal de Arauquita para que, conforme lo señalado por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca y dentro del término máximo de dos días, proceda a dirigirse al asentamiento humano "Los Vencedores" y ubique en los sitios más concurridos de dicho lugar, el edicto emplazatorio que se le remitirá para el caso, el cual deberá fijar en lugares visibles como parques, casa se dejó comunal, iglesias, entre otros, que se encuentren en el predio respectivo; hecho lo anterior, deberá allegar las constancias fotográficas (...)"

Igualmente, decretó de oficio las siguientes pruebas:

"8.1. REQUERIR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en el término de 03 días, dentro del ámbito de sus competencias y conforme al listado contenido en el archivo del expediente digital N° 10RespuestaAccionantes, precise si las personas relacionadas en dicha lista están incluidas en el RUV y si ha adoptado medidas de atención y reparación para solventar la necesidad de vivienda respecto de dicho grupo.

8.2. REQUERIR a la Alcaldía Municipal de Arauquita y a la Inspección de Policía de Arauquita, para que en el término de 03 días, remita el censo realizado dentro del proceso policivo de desalojo radicado al N° 018-2022, conforme lo establecido por la Corte

¹⁰ Cdno electrónico del Tribunal, Ítem 19.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

Constitucional en la Sentencia SU-016 de 2021, es decir, el censo poblacional realizado sobre el asentamiento humano "Los Vencedores", en donde se pueda verificar el número exacto de ocupantes, así como la plena identificación de cada uno de ellos y demás datos necesarios, como su pertenencia a grupos de especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, personas con alguna situación de discapacidad, víctimas del conflicto armado, y demás.

8.3. REQUERIR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda, a la Caja de Compensación Familiar de Arauca (COMFIAR), al Departamento de Arauca y al Municipio de Arauquita, para que en el término de 03 días y conforme al listado contenido en el archivo del expediente digital N° 10RespuestaAccionantes, precise si las personas relacionadas en dicha lista, se han postulado, han sido beneficiarias o se encuentran inscritas para acceder a alguno de los programas de vivienda que se oferten a nivel nacional, departamental y municipal.

Igualmente, para que informen si en la actualidad existe oferta de programas de vivienda a la que puedan acceder los ocupantes del asentamiento humano denominado "los Vencedores" ubicado en el Municipio de Arauquita.

8.4. REQUERIR a Migración Colombia para que, en el término de 03 días y conforme al listado contenido en el archivo del expediente digital N°10RespuestaAccionantes, precise cuáles de las personas relacionadas en dicha lista pertenece al grupo de población migrante."

CONTESTACIÓN DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS.¹¹

1. El señor Omar Alarcón Castillo¹² presentó un censo realizado al interior de la comunidad *Los Vencedores*, que pidió utilizar para corroborar la situación de vulnerabilidad de sus miembros ante las diferentes autoridades involucradas, tal como luego de la nulidad decretada lo ordenó el juzgado de instancia. Igualmente, suministró sus datos de notificación como presidente de la junta de acción comunal (JAC) del barrio¹³.

2. La GOBERNACIÓN DE ARAUCA¹⁴ argumentó que no es competente para entregar subsidios, proyectos de vivienda de interés social o dinero para el pago de alquileres, de conformidad con la Ley 3º de 1991, de modo que no es responsable por los hechos que motivaron la acción de tutela.

Aseguró que, dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas, la administración departamental destina partidas presupuestales para la asignación de subsidios de vivienda a hogares en situación de vulnerabilidad y personas víctimas de violencia en esta región, mediante convocatorias públicas que aseguren la igualdad de participación.

¹¹ En el presente asunto las respuestas brindadas se sintetizarán priorizando el mejor entendimiento posible y no el orden cronológico.

¹² Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 10.

¹³ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 43.

¹⁴ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 7 y 25.

Además, señaló que, en el marco de los procedimientos de desalojo, la atención provisional y urgente a través de la reubicación y el albergue, así como las medidas definitivas de inscripción y acceso prioritario a programas de vivienda, sólo cobija a víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con el precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021.

3. La ALCALDÍA DE ARAUQUITA¹⁵ y su INSPECCIÓN DE POLICÍA¹⁶ narraron¹⁷ que el predio *Nuevo Mundo* fue invadido desde años atrás, razón por la cual y en atención a la denuncia del Subdirector Regional para Arauca del SENA, funcionarios de la Policía Nacional en compañía de la Personería Municipal, el ICBF, el cuerpo de bomberos, la Defensa Civil del municipio de Arauquita y la Inspección realizaron, el 26 de febrero de 2019, la acción preventiva por perturbación dispuesta en el artículo 81 de la ley 1801 de 2016, en virtud de la cual se restauró materialmente la posesión.

Explicaron, además, que el terreno fue invadido nuevamente por habitantes del municipio de Arauquita y extranjeros, cuya condición manifiesta de debilidad o especial protección no se evidencia pues la accionante no identificó ni individualizó a los supuestos afectados, y; que dentro del proceso policivo iniciado por el SENA, mediante Resolución No. 005 del 3 de febrero de 2023, se amparó la posesión y propiedad de esa institución sobre el bien invadido, cuyos linderos se encuentran determinados en la escritura pública respectiva, y se otorgó un término de 3 meses para que voluntariamente fuera desalojado por los invasores, sin que hayan "*sustentado*" el recurso de apelación procedente contra esa determinación, de acuerdo con el artículo 223-4 de la ley 1801 de 2016.

Sobre las medidas adoptadas en favor de las personas vulnerables, indicaron que en reunión realizada por la Alcaldía de ese municipio el pasado 28 de abril, a la que fueron invitados la Personera Municipal, el Secretario de Gobierno, Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Presidente del Concejo Municipal, el Presidente de Asojuntas y la Inspección, se dieron a conocer las "*gestiones realizadas*" por la administración municipal para la adquisición de un predio, y el hecho que no se logró un acuerdo definitivo con el Gobierno Departamental para obtener su colaboración, más allá de lo manifestado por esa autoridad sobre su interés de destinar recursos para tal fin.

¹⁵ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 35.

¹⁶ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 8.

¹⁷ Las respuestas brindadas por esas dos autoridades se sintetizan al tiempo por contener la misma información e iguales argumentos de defensa.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

Expusieron que el municipio determinó el predio que se destinaría para la reubicación de las personas asentadas, de acuerdo con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, y realizó los estudios de topografía para implementar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a partir de recursos de regalías, pero requiere apoyo de la administración departamental para la adquisición del bien inmueble porque no son suficientes los recursos propios.

Además, indicaron, que el municipio acordó con la comunidad: (i) realizar gestiones ante la administración departamental con el fin de obtener recursos para la compra del predio en el que serán reubicados; (ii) una vez se adquiera el bien inmueble, formular el proyecto y realizar el proceso contractual para la ejecución de las obras que aseguren los servicios públicos, y; (iii) convenir con el SENA el término de un año para la reubicación de las personas asentadas en el predio de su propiedad.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, argumentaron que no se cumplen con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, porque no se agotaron los mecanismos de defensa en el proceso policivo y el amparo constitucional no se promovió en un plazo prudencial.

Para terminar, la ALCALDÍA DE ARAUQUITA presentó un censo realizado en la comunidad *Los Vencedores* y aseguró que posteriormente efectuará otro con enfoque diferencial.¹⁸

4. La UARIV¹⁹ señaló, que no es responsable de lo decidido en el proceso policivo y no es la autoridad competente para realizar la identificación de la población asentada en el inmueble, al tiempo que el suministro de albergues temporales es obligación de las entidades territoriales, de conformidad con la sentencia SU-016 de 2021, y el otorgamiento de vivienda digna corresponde al MINISTERIO DE VIVIENDA y a FONVIVIENDA, que deben brindar información sobre la reglamentación actual para permitir el acceso de la población víctima de violencia, conforme a los acuerdos municipales y/o departamentales que se apliquen en cada caso.

Por lo anterior, alegó que carece de legitimación por pasiva y no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, y; luego de la nulidad decretada, informó, que 220 de las 662 personas relacionadas en el listado aportado con el nuevo traslado de tutela²⁰ se encuentran incluidas en el registro de víctimas por el hecho de desplazamiento forzado²¹.

¹⁸ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 36.

¹⁹ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 9.

²⁰ Que corresponde al censo aportado por el presidente de la JAC de la comunidad Los Vencedores.

²¹ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 40.

5. El SENA²² aseguró que la acción de tutela es improcedente porque no se agotaron los recursos al interior del proceso policivo; que con la decisión adoptada por la Inspección no se vulneraron derechos fundamentales, toda vez que no se demostró la condición de vulnerabilidad de las personas que invadieron el predio, y; que en todo caso el interés general debe prevalecer sobre el particular, al tratarse de un bien destinado para el *"mejoramiento de la infraestructura y dotación de la nueva sede del centro de gestión y desarrollo agroindustrial de esa institución en el municipio de Arauquita"*. Luego de la nulidad decretada reiteró su pronunciamiento²³.

6. El MINISTERIO DE VIVIENDA²⁴ adujo que sus competencias son formular, dirigir, y coordinar las políticas, la regulación, los planes y los programas en materia habitacional integral, pero no ejecutarlos, y de su actuación no se deriva la alegada violación de los derechos fundamentales, puesto que no es la autoridad obligada a garantizar el acceso a una vivienda digna de las personas por quienes intercede la accionante.

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

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

Adicionalmente, las cajas de compensación familiar y otras entidades públicas y privadas conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, quienes cumplen las funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esa naturaleza. En consecuencia, el Ministerio no tiene la competencia de asignar subsidios familiares de vivienda urbana.

De otra parte, señaló, que revisadas sus bases de datos el señor David Bohada Ortega recibió subsidio de vivienda por valor de \$15.450.000 el 28 de diciembre de 2010 en la convocatoria

²² Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 11.

²³ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 24.

²⁴ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 26.

de desplazados 2007, la señora Leticia Bohada Moncada se presentó a la convocatoria Bolsa Ordinaria en agosto de 2005 en Arauquita, y Brayan Alexis García Ovallos a la convocatoria de subsidio de vivienda gratuita realizada en Ibagué en septiembre de 2005.

7. FONVIVIENDA²⁵ señaló, que ha realizado todas las gestiones necesarias para garantizar el beneficio habitacional de los hogares que cumplan los requisitos establecidos para el efecto, y; que revisadas las bases de datos sólo una de las personas mencionadas en el censo suministrado, el señor David Ortega, se postuló a las convocatorias de FONVIVIENDA, las cuales se adelantan a través de las Cajas de Compensación Familiar.

Asimismo, explicó cada uno de los programas de vivienda que se ofrecen actualmente. El primero de ellos llamado "*Mi Casa Ya*", que se implementa en todos los departamentos, distritos y municipios del país junto con los subsidios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar, tiene por objeto la compra de vivienda nueva de interés social y prioritario, tanto en zonas urbanas como rurales, por parte de los hogares más vulnerables del país, cuyos requisitos de acceso se modificaron con el Decreto 490 de 2023. Por otra parte, mencionó que el programa de *mejoramiento de viviendas*, incorporado mediante el Decreto 1077 de 2015, se dirige a los propietarios o poseedores de inmuebles con al menos 5 años de anterioridad a la postulación del subsidio, y ocupantes de bienes fiscales que puedan ser objeto de titulación en los términos del artículo 14 de la Ley 708 de 2001, que deseen mejorar las condiciones locativas de la vivienda en la que habitan.

La entidad vinculada precisó, para terminar, que no puede incluir a los hogares de la mencionada comunidad en los programas de vivienda si no se postulan y acreditan el cumplimiento de los requisitos. Por lo tanto, consideró que no está llamada a responder por los hechos alegados.

8. MIGRACIÓN COLOMBIA²⁶ relacionó 47 personas migrantes de nacionalidad venezolana que aparecen en el censo suministrado, con el estado de los trámites iniciados para regularizar su situación en el país.

²⁵ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 32.

²⁶ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 38.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

9. El ICBF²⁷, PROSPERIDAD SOCIAL²⁸, El COMANDANTE DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA²⁹ y El MINISTERIO DEL INTERIOR³⁰ hicieron una referencia general a sus competencias legales y, con base en estas, adujeron que carecen de legitimación en la causa por pasiva. En particular, indicaron que no tuvieron injerencia en las actuaciones que se acusan como transgresoras de los derechos fundamentales cuya protección se pretende y no están llamadas a garantizar las medidas pretendidas.

10. Las demás autoridades vinculadas no se pronunciaron.

11. Las personas de la comunidad *Los Vencedores* fueron notificadas a través de los diversos medios dispuestos por el juzgado de conocimiento³¹, y por intermedio del presidente de su junta de acción comunal³² y de los voceros designados³³.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA³⁴

El funcionario judicial de instancia estudió las garantías de protección a favor de las personas en situación de vulnerabilidad y los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado ante una orden de desalojo, precisando las medidas que las autoridades deben adoptar con respecto a unos y otros, de conformidad con la Sentencia SU-016 de 2021 y, aseguró, que la acción de tutela es el medio idóneo para la protección de sus derechos fundamentales que pueden verse afectados con las órdenes de desalojo que se adoptan en un proceso policivo.

En tal sentido, consideró, que el asunto puesto en su conocimiento presenta relevancia constitucional al estar de por medio la afectación de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional y en condición de vulnerabilidad, como menores de edad, adultos mayores y población desplazada, de acuerdo al listado suministrado por el presidente de la JAC de esa comunidad.

Adujo que por tratarse de un bien público donado al SENA, que es imprescriptible, inalienable e inembargable, el desalojo del predio ordenado por la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE

²⁷ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 27.

²⁸ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 28.

²⁹ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 29.

³⁰ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 33.

³¹ Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 20, 30, 31, 39, 42.

³² Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 45.

³³ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 45.

³⁴ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 44.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

ARAUQUITA resulta en principio válido constitucional y legalmente, no obstante, al estar ocupado por personas en situación de vulnerabilidad es necesario que las autoridades accionadas respeten las garantías del debido proceso, desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber:

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

Consideró, asimismo, que la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA no identificó a los ocupantes del predio para evaluar la condición de cada uno de ellos, con miras a brindarles acompañamiento jurídico y una respuesta acorde con su especial situación, atendidas las diferencias en el grado de afectación de sus derechos y en el alcance de las obligaciones de las autoridades, según la condición en que se encuentren, sobre todo porque de acuerdo con la información recaudada hay víctimas de desplazamiento forzado y migrantes venezolanos, siendo posible que muchas estén en situación de vulnerabilidad cuando no de pobreza extrema.

Así pues, concluyó, que se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de especial vulnerabilidad que conforman la comunidad *Los Vencedores*, cuando se ordenó su desalojo para garantizar el derecho de propiedad del SENA sin ofrecerles garantías suficientes ni adoptar las medidas diferenciales a su favor.

Para remediar esa afectación, ordenó que, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esa sentencia, la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA realice una caracterización o censo integral de las personas que ocupan el predio de propiedad del SENA, con el objeto de identificar a las personas en situación de vulnerabilidad y su específica condición, con acompañamiento de la UARIV y bajo los siguientes parámetros (numeral 2º):

- "Se advierte que la caracterización o censo debe identificar (i) la situación de vulnerabilidad de cada hogar allí asentado; (ii) si cuenta con personas de especial protección constitucional con necesidades de vivienda, (iii) si cuentan o no con condiciones de alojamiento digno, (iv) la situación actual de las víctimas de desplazamiento forzado y la entrega de ayudas (v) población migrante.*

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

A la diligencia de caracterización deberá concurrir la UARIV, para que contribuya a la identificación de los hogares que cuentan con personas desplazadas y al reporte de los resultados de caracterización de sus carencias en materia de alojamiento. Se aclara que el documento aportado por los accionantes y visible en el archivo 10 del expediente digital, puede ser usado a modo de guía para la identificación de los sujetos que ocupan el inmueble."

Igualmente, dispuso que, en el término de los 30 días siguientes a la entrega de la información por parte de la autoridad de policía, la UARIV actualice la caracterización de todos los hogares y reporte los resultados de forma clara y ordenada a la ALCALDÍA DE ARAUQUITA y a la INSPECCIÓN DE POLICÍA de ese municipio, quienes deberán brindar albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento (numerales 3º y 4º).

En el mismo sentido, y con fundamento en esa información, ordenó las siguientes medidas de protección de acuerdo con el tipo de población identificada, a cumplirse dentro de los 30 días siguientes a la remisión del listado por parte de la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA (numeral 7º):

*"1. En relación con las **víctimas de desplazamiento forzado**, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y el DPS deben incluir a los ocupantes, identificados por la Inspección de Policía de Arauquita en el censo integral como víctimas de desplazamiento forzado, y que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda para población desplazada, sin que esto implique la inscripción en proyectos específicos ni modificar el orden de las personas que se postularon previamente. En concreto, las autoridades referidas deberán evaluar las circunstancias de cada una de las víctimas identificadas y establecerán en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantarán la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, informarán a la víctima la inscripción, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada de los tiempos de espera.*

*2. En relación con **sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado y con necesidades de vivienda**, se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al DPS y a FONVIVIENDA que incluyan a los ocupantes, identificados en el censo integral que debe realizar la Inspección de Policía de Arauquita, como sujetos de especial protección constitucional por condiciones diferentes al desplazamiento forzado y que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas de vivienda para población vulnerable, sin que esto implique la inscripción en proyectos específicos ni modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En concreto, las autoridades referidas deberán evaluar las circunstancias de cada una de los SEP con necesidades de vivienda y establecerán, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantarán la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, informarán a la víctima la inscripción, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada de los tiempos de espera.*

*3. Con respecto a los **sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no ostenten alguna condición***

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

que los haga sujetos de especial protección constitucional, no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda.

4. En relación a los migrantes venezolanos la medida de protección consistirá en el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo para que les informe la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, y la política migratoria del país.”

Por lo demás, señaló que, tan pronto se adopten las medidas de albergue temporal, la INSPECCIÓN DE POLICÍA deberá seguir adelante con las actuaciones tendientes a lograr la protección de los derechos del SENA, respetando las garantías al debido proceso de la comunidad *Los Vencedores*, y con el apoyo de las autoridades que tengan competencias en relación con los sujetos de especial protección constitucional, en especial de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Personería Municipal de Arauquita y el ICBF, quienes acompañarán las actuaciones respectivas y adoptarán las medidas que consideren necesarias (numeral 5º y 6º).

IMPUGNACIONES³⁵

El MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL impugnaron la decisión adoptada por el juez de instancia. Asimismo, el SENA presentó impugnación contra la misma sentencia, sólo si su solicitud de adición no prosperaba.

1. El SENA³⁶ pidió se fije un término razonable para que la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ARAUQUITA brinde albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en las condiciones exigidas, en procura que sus derechos sobre el bien ocupado no se sigan vulnerando indefinidamente.

2. El MINISTERIO DE VIVIENDA³⁷ reiteró, que esa cartera ministerial sólo tiene como función relevante formular la política pública en materia de vivienda, pues la ejecución corresponde a FONVIVIENDA, por lo que no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por la accionante y tampoco es competente para cumplir lo ordenado por la decisión de instancia.

Insistió, que los señores David Bohada Ortega, Leticia Bohada y Brayan Alexis García Ovallos han participado en programas de vivienda, por lo que no es procedente otorgarles otras ayudas, y que actuar más allá de lo precisado por el Decreto 3571 del 27 de septiembre de

³⁵ Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 48 a 51.

³⁶ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 50.

³⁷ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 48.

2011 significaría desconocer el principio de legalidad y el debido proceso, y; todo aquél que desee participar en las convocatorias debe postularse siguiendo los procedimientos respectivos ante las entidades competentes, conforme lo explicó en su informe.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó revocar el fallo para ser desvinculada por falta de legitimación en la causa.

3. FONVIVIENDA³⁸, luego de reiterar los programas de vivienda que existen en la actualidad para personas vulnerables, señaló, que no es posible vincular a los supuestos afectados y asignarles subsidios de este tipo sin saber si cumplen los requisitos mínimos y agotar el procedimiento establecido para tal efecto, pues se vulnerarían los derechos fundamentales de las demás personas que vienen participando y se pondría en peligro su sostenibilidad fiscal ante la existencia de recursos anuales limitados. Señaló, al respecto, que en el Programa Vivienda Gratuita fase 1 y 2 se asignaron todas las viviendas disponibles, que ascendían a 103.000 y 30.000, respectivamente.

Por otra parte, argumentó, que la acción de tutela es improcedente porque las personas afectadas no apelaron la decisión que ordenó el desalojo del predio que ocupan en la actualidad, por lo que pidió revocar las órdenes encomendadas por la instancia y ordenar su desvinculación. De no prosperar su reclamo, solicitó se modifique la sentencia impugnada para disponer que:

"(i) (...) las familias (...) realicen su postulación de forma directa (...) cumpliendo los requisitos [vigentes] (...) (ii) las entidades territoriales involucradas informen con el apoyo de la personería a los ocupantes del predio (...) los diversos programas de vivienda vigentes con sus respectivos procedimientos, requisitos y etapas (...) (iii) la decisión sobre el otorgamiento de subsidios estará condicionado al cabal cumplimiento de los requisitos, oferta inmobiliaria, la disponibilidad de recursos y el orden de postulación frente a otros ciudadanos colombianos que si han cumplido los requisitos y vienen avanzado en sus trámites para lograr el apoyo estatal (...)"

4. PROSPERIDAD SOCIAL³⁹ reiteró que no es competente para asignar subsidios de vivienda, ni para brindar soluciones de vivienda, pues las funciones en esta materia están asignadas al MINISTERIO DE VIVIENDA y a FONVIVIENDA.

Asimismo, indicó, que no es posible adelantar el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios dentro del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) para el

³⁸ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 49.

³⁹ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 51.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

municipio de Arauquita, debido a que en tal entidad territorial no se han reportado proyectos de vivienda en la modalidad gratuita.

En ese orden de ideas, solicitó, se revoque la decisión impugnada y se desvincule a esa entidad.

DECISIÓN DE LA ADICIÓN.⁴⁰

El juzgado de instancia consideró improcedente la adición pedida por el SENA, en tanto esa figura sólo es procedente cuando se omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la *litis*, o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento. En su lugar, concedió en el efecto devolutivo las impugnaciones formuladas contra el fallo de instancia.

CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer las impugnaciones al fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales, fechado 17 de julio de 2023, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria el SENA, el MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL se opusieron a la decisión de instancia.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

1. Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos.

La Defensora del Pueblo Regional Arauca formuló acción de tutela contra la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA y otras autoridades del orden municipal, departamental y nacional, en procura que se protejan los derechos al debido proceso, dignidad humana, igualdad y

⁴⁰ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 52.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

vivienda digna de las personas que ocupan el predio *Nuevo Mundo*, de propiedad del SENA, ubicado en la vereda Campo Alegre del municipio de Arauquita-Arauca, bajo la denominación de comunidad *Los Vencedores*. La accionante solicitó se suspenda la medida de desalojo del predio que actualmente ocupan ilegalmente estas personas, hasta que se adopten medidas que les garanticen el derecho a la vivienda digna.

El juez de primera instancia consideró que, en efecto, existe vulneración de las autoridades del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de especial vulnerabilidad que conforman la comunidad *Los Vencedores*, cuando se ordenó su desalojo para garantizar el derecho de propiedad del SENA sin ofrecerles garantías suficientes y adoptar medidas diferenciales a su favor. Por lo tanto, ordenó identificar las condiciones en que se encuentran los hogares de esta comunidad y adoptar una serie de medidas dirigidas a garantizar este derecho.

En particular, ordenó suspender el desalojo hasta que la ALCALDÍA DE ARAUQUITA y la INSPECCIÓN DE POLICÍA de ese municipio garanticen albergue temporal a las personas de esa comunidad que ostenten la condición de víctimas de desplazamiento forzado, cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento. En cuanto a ese grupo y otros que requieren especial protección con necesidades de vivienda, ordenó su inscripción en programas de vivienda diseñados para los colectivos correspondientes.

Para los demás sujetos de especial protección sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no ostenten alguna condición que los haga sujetos de especial protección constitucional, así como en relación con los migrantes venezolanos, dispuso el respeto del debido proceso en la actuación de desalojo y la comunicación de la oferta institucional a la que pueden acceder, siguiendo las reglas de la sentencia SU-016 de 2021.

En desacuerdo con esas determinaciones, el SENA considera que es necesario conceder un término razonable para que el albergue temporal se garantice, con miras a que las autoridades territoriales no se extiendan injustificadamente y su derecho sobre el predio ocupado no se vea afectado indefinidamente. Por su parte, el MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL consideran, que la orden dirigida a que se inscriba a los diferentes grupos poblacionales vulnerables en los programas de vivienda excede sus competencias y el diseño institucional en la materia. Además, FONVIVIENDA indicó que la acción de tutela es improcedente, porque las personas afectadas no presentaron recurso de apelación contra la decisión que ordenó el desalojo del predio que ocupan ilegalmente.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

En ese orden de ideas, la Sala debe establecer, si la acción de tutela presentada por la Defensora del Pueblo Regional Arauca a favor de los ocupantes irregulares del predio *Nuevo Mundo*, que al parecer se encuentran en diferentes condiciones de vulnerabilidad incluida la calidad de víctimas de desplazamiento forzado, es procedente para la protección de los derechos al debido proceso y a la vivienda digna en el marco del procedimiento de desalojo que enfrentan.

De acreditarse los requisitos de procedencia de la acción de tutela, esta Corporación deberá establecer cuáles son las obligaciones que se desprenden del derecho a la vivienda digna de los ocupantes del predio *Nuevo Mundo*, y de qué manera han de materializarse por las autoridades competentes.

2. Examen de los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

2.1. Legitimación en la causa por activa.

La Constitución Política establece en su artículo 86 que la acción de tutela puede ser interpuesta por la persona que considere amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales, por sí misma o por quien actúe en su nombre. En el igual sentido, el artículo 282 de la Carta y el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 autorizan al Defensor del Pueblo para presentar acciones de tutela, *"sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados"*.

Con fundamento en estas disposiciones, el Defensor del Pueblo está facultado para interponer acciones de tutela en representación de terceras personas, bajo estas precisas condiciones: *"(i) que el titular de los derechos haya solicitado actuar en su representación; o (ii) que la persona se encuentre desamparada e indefensa, esto es, que carezca de medios físicos y/o jurídicos, en aras de evitar o resistir la amenaza o violación a sus derechos fundamentales"*⁴¹.

En cuanto a la primera condición, es necesario que la persona afectada haya solicitado la intervención de la Defensoría del Pueblo⁴², lo cual debe estar acreditado en el proceso al menos de manera sumaria, para así garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia del representado, quien podría desistir del trámite cuando así lo considere conveniente⁴³.

⁴¹ Sentencias T-161 de 1993 M.P. Antonio Barrera C. y T-682 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia T-299 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Sentencia T-253 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴² Sentencia T-462 de 1993.

⁴³ Al respecto, el Decreto 2591 de 1991, artículo 26, dispone en lo pertinente: "El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente. Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocesal de los

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

En relación con la segunda condición, es decir, que la persona se encuentre en una situación de desamparo o indefensión, debe establecerse la imposibilidad física o jurídica que la persona pueda promover su propia defensa o, que, existiendo los medios y elementos para ello, estos no tengan la virtualidad necesaria para oponerse o repeler la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales⁴⁴.

En armonía con lo anterior, la Corte ha precisado que la Defensoría del Pueblo puede instaurar acciones de tutela en favor de las personas que se lo soliciten, en la medida que estas sean determinadas o determinables⁴⁵. Al respecto ha considerado:

"cuando una persona busca la defensa de derechos constitucionales ajenos, la Corte ha manifestado que resulta fundamental individualizar e identificar plenamente a los sujetos a cuyo favor se actúa, o que los mismos resulten determinables a la hora de analizar la situación fáctica expuesta al juez de tutela. Lo anterior, dado que la acción de amparo, como mecanismo que asegura el goce efectivo de los derechos, impone órdenes de índole constitucional que se caracterizan por ser directas, inmediatas y concretas y, en ese sentido, requieren la plena identificación de los sujetos procesales.

Esta individualización no implica que la acción de tutela sea incompatible con la protección de derechos fundamentales de un número plural de personas, sino que procede este mecanismo "cuando cada una de ellas es identificable e individualizable y, por ende, podría reclamar, en forma autónoma, el amparo de sus derechos amenazados o vulnerados."^{46 47}

En el asunto sometido a estudio, la Sala advierte que la accionante está legitimada en la causa por activa, al cumplir con las condiciones especiales definidas en la jurisprudencia constitucional, como se pasa a reseñar.

En primer término, se requiere que los titulares de los derechos hayan solicitado actuar en su representación. En esta ocasión, y especialmente en la impugnación⁴⁸ que dio lugar a la nulidad decretada por esta Sala en oportunidad anterior, la Defensora del Pueblo Regional Arauca aseguró, que las personas asentadas en el predio *Nuevo Mundo* se comunicaron "vía telefónica" con esa institución para solicitar la intercesión de esa autoridad en favor de sus derechos fundamentales, en atención a la "premura" y el "estado de zozobra" causado por la orden de desalojo.

derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía."

⁴⁴ Sentencia T-253 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁴⁵ Sentencia T-078 de 2004.

⁴⁶ Sentencias T-896A de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-875 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁷ Sentencia T-428 de 2018, también Sentencia T-896 A de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterada en sentencia T-690 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁸ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 14.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

Esta afirmación se respalda con la intervención del presidente de la JAC de ese asentamiento, quien además de haber solicitado le sean notificadas las decisiones adoptadas en el presente trámite aportó un censo realizado por esa comunidad, para comprobar la situación de vulnerabilidad de las familias que ocupan el predio, manifestación que ratifica la intención de sus miembros para que la accionante interceda por sus derechos.

Ahora bien, aunque en el escrito de tutela no están individualizadas las personas afectadas, estas son fácilmente determinables pues la solicitud de amparo se restringe a la población que ocupa el predio *Nuevo Mundo*, tanto así que en el trámite de primera instancia se han aportado dos censos.

2.2. Legitimación en la causa por pasiva.

La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción, y que está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando resulte demostrada⁴⁹. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares⁵⁰.

En el presente caso, la acción de tutela inicialmente se dirigió contra la ALCALDÍA DE ARAUQUITA, la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA, la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, el SENA y la UARIV. Luego, en el trámite de la tutela se vinculó, entre otros, al MINISTERIO DE VIVIENDA, a FONVIVIENDA, a PROSPERIDAD SOCIAL, el ICBF, la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PAZ Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS, COMFIAR y la POLICÍA NACIONAL.

Tal y como se explicó en la presentación del caso, la acción de tutela cuestionó, de un lado, la violación de las garantías procesales en el trámite de desalojo de los ocupantes irregulares de un inmueble de propiedad del SENA llamado *Nuevo Mundo*. De otro lado, la actora constitucional adujo que las condiciones de pobreza extrema y las especiales circunstancias de vulnerabilidad, como ser víctimas del desplazamiento forzado, madres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos, entre otros, ha impedido a estas personas satisfacer su derecho a la vivienda, motivo por el cual la ocupación en mención ha sido una solución precaria para ese propósito. En consecuencia, solicitó a favor

⁴⁹ Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁰ Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

*Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita*

de ellos la adopción de medidas para garantizar el derecho a la vivienda digna a través de medidas de reubicación.

Con base en los hechos y pretensiones de la acción de tutela interpuesta, se advierte presente la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades públicas accionadas y vinculadas al presente trámite de constitucional. En primer lugar, se encuentra el grupo de las autoridades que tienen competencias en materia de desalojo, a saber: la ALCALDÍA, la INSPECCIÓN DE POLICÍA y la POLICÍA NACIONAL. En relación con esas autoridades se cuestionan omisiones, como la falta de caracterización de los ocupantes y la ausencia de medidas de reubicación.

En segundo lugar, fungen como accionadas diversas entidades que tienen competencias en relación con la elaboración de la política pública de vivienda en general, y el diseño y la ejecución de los programas dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda de la población más vulnerable. La accionante adujo que las condiciones socioeconómicas en que se encuentran las personas asentadas les ha impedido satisfacer su derecho a la vivienda digna. En consecuencia, las medidas adoptadas con respecto a la protección del derecho a la vivienda pueden involucrar la actuación de autoridades con competencias relacionadas con el diseño y la ejecución de la política pública de vivienda.

Por lo expuesto, se tiene acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva con respecto al segundo grupo de autoridades públicas que tienen competencias en la dirección, diseño y ejecución de la política estatal de vivienda para la población más vulnerable. En particular, el MINISTERIO DE VIVIENDA, PROSPERIDAD SOCIAL, FONVIVIENDA y COMFIAR.

En tercer lugar, la accionante refirió diferentes circunstancias que, según dijo, hace a las personas asentadas en el predio *Nuevo Mundo* merecedoras de especial protección constitucional. En concreto, indicó que los núcleos familiares que ocupan el inmueble están conformados por víctimas de desplazamiento forzado, personas de la tercera edad, menores de edad, madres cabeza de familia, migrantes venezolanos, entre otros. Por lo tanto, reclaman atención diferenciada derivada de las circunstancias en mención.

De cara a la pretensión descrita también se advierte la legitimación en la causa por pasiva en relación con las autoridades accionadas que tienen competencias para la atención de los grupos poblacionales en mención. En efecto, se comprueba la legitimación del MINISTERIO DEL INTERIOR, la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PAZ Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS, la UARIV, MIGRACIÓN COLOMBIA y el ICBF. En consecuencia, este requisito se encuentra acreditado.

2.3. Subsidiariedad.

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

Sobre el carácter subsidiario del mecanismo de amparo, la Corte Constitucional ha señalado que *"permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"*⁵¹. Este reconocimiento obliga a las personas a utilizar los mecanismos judiciales con que cuenten para remediar la situación que estimen lesiva de sus derechos, y que impide el uso indebido de la tutela como vía preferente o instancia adicional de protección.

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

En particular, la jurisprudencia constitucional ha fijado reglas de procedencia de la acción de tutela contra las actuaciones surtidas en el marco de procedimientos de desalojo por la ocupación irregular de predios, que fueron reiteradas en la sentencia SU-016 de 2021:

*"21.- En primer lugar, se ha señalado que en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía, si bien son autoridades administrativas, ejercen funciones jurisdiccionales y, en consecuencia, sus decisiones son actos de este tipo"*⁵². Por lo tanto, no son objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, según el cual esta jurisdicción no conocerá de las actuaciones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales"⁵³.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T 580 de 26 de julio de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵² Sentencias T-601 y 645 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-689 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵³ En la Sentencia C-241 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez si bien la Corte se declaró inhibida para decidir la demanda dirigida contra una norma subrogada en materia de las actuaciones de policía y en la que se precisaba que no procedían recursos en las diligencias dirigidas a lograr el desalojo por ocupación irregular la Sala Plena precisó que las decisiones de los procesos

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

22.- En segundo lugar, esta Corporación ha advertido que las acciones civiles no son idóneas para confrontar las actuaciones adelantadas en los procesos policivos de amparo de los derechos reales desde la perspectiva de los ocupantes irregulares sujetos de especial protección constitucional.⁵⁴ Lo anterior, porque las acciones civiles están dirigidas a proteger derechos reales y en casos como el examinado en esta oportunidad los ocupantes no ostentan tales derechos sobre el predio y tampoco reclaman la protección de garantías derivadas de la ocupación. Por el contrario, reconocen el dominio ajeno y la procedencia del desalojo, razón por la que las pretensiones de la tutela están encaminadas a que se adopten medidas de reubicación y soluciones de vivienda de mediano y largo plazo por sus condiciones de vulnerabilidad y no porque aleguen derechos sobre el inmueble.

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

23.- En tercer lugar, en atención a la improcedencia de las acciones de control en la jurisdicción contencioso administrativa y descartada la idoneidad de las acciones civiles, por cuanto se restringen a debatir asuntos sobre los derechos reales, en múltiples oportunidades se ha reconocido la procedencia de la acción de tutela en el marco de los procesos en mención⁵⁵.

24.- En cuarto lugar, con respecto a las solicitudes de amparo formuladas por víctimas de desplazamiento forzado en procesos de desalojo se ha indicado que la acción de tutela constituye el mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales de esta población, pues otros medios de defensa judicial pueden resultar insuficientes para brindar una protección eficaz ante las circunstancias de urgencia que enfrentan⁵⁶. En ese sentido, resulta desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios, pues esta exigencia implicaría la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar como víctimas del conflicto armado interno y desconoce la necesidad de proteger sus derechos comprometidos por la condición de víctimas.

25.- En quinto lugar, cuando la acción de tutela se presenta por sujetos de especial protección constitucional el cumplimiento de los requisitos de procedencia se flexibiliza. Este menor rigor en las exigencias de procedibilidad se ha reconocido en relación con solicitudes de amparo formuladas para la protección de los derechos fundamentales de menores de edad⁵⁷, miembros de comunidades étnicas⁵⁸, personas de la tercera edad⁵⁹, entre otros.

26.- En sexto lugar, contrario a lo señalado por los jueces de instancia, la falta de prueba sobre la presentación a convocatorias de vivienda no afecta el carácter subsidiario de la tutela por cuanto dichos programas no son mecanismos judiciales para la protección de los derechos y, de acuerdo con el artículo 86 superior, la acción de tutela procede cuando "el

policivos de amparo de la posesión se excluyen del control de la jurisdicción contencioso administrativa en aras de que tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo mientras el juez ordinario competente decide sobre la titularidad de los derechos reales en controversia.

⁵⁴ Sentencias T-850 de 2012 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-601 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁵⁵ Sentencias T-770 de 2004 M.P. M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia T-068 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-282 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-119 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

⁵⁶ Sentencia T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

⁵⁷ Sentencia T-058 de 2012 M.P. Humberto Sierra Porto,

⁵⁸ Ver sentencias T-601 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades e individuos afro descendientes, T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades indígenas.

⁵⁹ Sentencia T-199 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

afectado no disponga de otro medio de defensa judicial". Adicionalmente, como se explicará más adelante, en este caso las autoridades no dieron cuenta de oferta institucional vigente en materia de vivienda para las personas de menores recursos económicos. En ese contexto, resulta desproporcionada la postulación a esos programas como requisito de procedencia de la tutela y por esta razón se hace un llamado a los jueces de instancia para que en la evaluación de los mecanismos al alcance de los accionantes se considere la naturaleza del recurso -judicial- y las posibilidades de ejercerlo.

Las citadas reglas aplicadas al caso bajo examen dan cuenta del cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad. En primer lugar, el procedimiento policivo fue concebido y diseñado para la protección de los derechos reales, y las decisiones y actuaciones realizadas en desarrollo de este no están sujetas a control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que al estar en juego los derechos fundamentales de sujetos en situación de vulnerabilidad que se enfrentan a una orden de desalojo la acción de tutela es el mecanismo principal de protección.

En particular, la Sala desea resaltar que el recurso contra la decisión de la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA, que ordenó el desalojo, no es idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas asentadas en el predio *Nuevo Mundo*. Ese mecanismo tiene por objeto debatir el fundamento de la orden de desalojo, de manera que allí sólo se discuten los derechos que los perturbadores u ocupantes aleguen sobre el bien, que serían los únicos motivos para evitar la expulsión. No obstante, en el presente asunto no se cuestiona la decisión dirigida a restablecer la posesión del SENA sobre el predio, sino la ausencia de medidas por parte de las autoridades competentes para brindar soluciones de vivienda inmediata a través de la reubicación, y de mediano y largo plazo en atención a las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes.

En segundo lugar, como entre las personas afectadas se encuentran víctimas de desplazamiento forzado, resulta desproporcionada la exigencia de agotar mecanismos ordinarios en el trámite de desalojo, y entre los actores también concurren otras circunstancias de especial protección constitucional que flexibilizan el examen de subsidiariedad. Además, las convocatorias para acceder a subsidios de vivienda no son mecanismos jurisdiccionales. En definitiva, este requisito de procedencia formal de la acción de tutela se encuentra acreditado.

2.4. El requisito de inmediatez.

La solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

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

Asimismo, este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar el respeto, certeza y estabilidad de las decisiones que no han sido cuestionadas durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presume la legalidad de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

En el presente caso, en el proceso policivo iniciado por el SENA la decisión que ordenó el desalojo se adoptó el 3 de febrero de 2023⁶⁰. Por su parte, la accionante presentó el amparo el 2 de mayo de este mismo año, esto es, transcurridos 3 meses desde que se adoptó la orden y cumplido el término para abandonar el predio de manera voluntaria. En consecuencia, se advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues la acción de tutela se formuló en un tiempo razonable desde el momento en el que se ordenó el desalojo que la actora considera vulnera los derechos fundamentales de los ocupantes del predio *Nuevo Mundo*.

Así las cosas, efectuado el análisis de los presupuestos de legitimación en la causa por activa y pasiva, subsidiariedad e inmediatez del asunto se tienen por acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala emprenderá el examen de fondo del asunto y la decisión del problema jurídico delimitado en su momento.

Para este propósito, se expondrán los criterios de unificación plasmados por la Corte Constitucional respecto a los derechos de la población vulnerable y de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco de procesos de desalojo y, finalmente, se resolverá el caso concreto.

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

La Corte Constitucional ha resuelto acciones de tutela en las que se reclama la protección de los derechos fundamentales vulnerados por órdenes de desalojo de los inmuebles que habitan personas en condiciones de especial protección a lo largo de 20 años. Los casos examinados

⁶⁰ Cdo electrónico del Juzgado, Ítem 5, fls. 123 a 132.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

varían en relación con el número de personas a desalojar, las razones del desalojo y las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes. Estas particularidades inciden en el examen de la vulneración del derecho y, por lo tanto, en las medidas de protección. Sin embargo, como elemento común se ha reconocido que el desalojo impacta profundamente el derecho a la vivienda digna, principalmente de quienes están en situación de mayor vulnerabilidad por sus condiciones económicas y sociales, y tiene la potencialidad de generar una afectación en otros aspectos de la vida, como los medios de subsistencia, la construcción de una comunidad y el acceso a servicios sociales, entre otros⁶¹.

En los casos examinados esa Corporación ha evidenciado que la mayoría de ocupantes son víctimas de desplazamiento forzado y personas en condiciones de pobreza extrema, en quienes además concurren otras condiciones de vulnerabilidad, y que acuden a estos mecanismos de hecho, en algunos casos, porque no encuentran otra alternativa, y en otros porque consideran que la ocupación es el mecanismo instituido para el acceso a la vivienda. En atención a las diversas manifestaciones de las órdenes de amparo emitidas en la jurisprudencia la Corte Constitucional, en la sentencia SU-016 de 2021 se unificaron las medidas de protección de la población vulnerable en el marco de procedimientos de desalojo de bienes de carácter público, bajo las siguientes premisas:

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

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

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

⁶¹ Ver sentencias T-547 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-109 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio;

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

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

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

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

Adicionalmente, el desarrollo de las medidas de atención en vivienda para víctimas de desplazamiento forzado ha estado impulsado por la Sala de Seguimiento al ECI Desplazamiento Forzado. En consecuencia, los casos concretos deben considerar esos avances para evitar decisiones que se contrapongan, ralenticen la actuación estatal o minen esfuerzos estructurales dirigidos a atender a la población más vulnerable.

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

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

112.- En séptimo lugar, **las diferencias en los sujetos que concurren en estos contextos de ocupación deben ser identificadas, evaluadas y consideradas tanto por las autoridades administrativas como por los jueces para brindar una respuesta**

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

acorde con el amparo de los sujetos de especial protección constitucional, la focalización de la atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo. En efecto, como se verá, no todos los ocupantes irregulares de un predio están en condiciones de vulnerabilidad o son sujetos de especial protección constitucional. Adicionalmente, en el marco de la población vulnerable también existen diferencias en el grado de afectación de los derechos y en el alcance de las obligaciones de las autoridades.”

En consideración a lo anterior, la Corte identificó cuatro grupos de ocupantes con diferencias relevantes para la delimitación de medidas de protección, a saber:

El *primer grupo* está integrado por víctimas de desplazamiento forzado. Con respecto a este grupo la obligación de protección del derecho a la vivienda es más urgente en atención a que la dinámica del desplazamiento los obligó a abandonar sus hogares, la relación entre el hecho victimizante y las necesidades habitacionales, el incumplimiento de las obligaciones del Estado en la protección de sus bienes e integridad y el ECI por la insuficiencia de la respuesta estatal en relación con la violación masiva, prolongada y sistemática de los derechos humanos.

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

El *tercer grupo* agrupa a los sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional. En relación con los integrantes de este grupo, la Corte consideró que no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, pues justamente la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Por lo tanto, la ocupación

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

en estos casos corresponde a un acto que busca ventajas ilegítimas y que no puede ser tolerado o promovido por el juez constitucional, ni puede activar medidas de protección.

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

Bajo el contexto descrito y las premisas referidas la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia en relación con las medidas de protección de las personas en condición de vulnerabilidad, en el marco de actuaciones de desalojo por ocupación irregular de predios de carácter público, en la forma que a continuación se indica.

3.1. Las medidas de protección en relación con el debido proceso.

La Corte estableció que, en todas las actuaciones de desalojo de ocupaciones irregulares, a través de las cuales se satisface de manera precaria necesidades urgentes de vivienda, deben respetarse las garantías del debido proceso desarrolladas de manera uniforme en su jurisprudencia. En particular en los procedimientos de desalojo procede asegurar un "*estricto debido proceso*", que incluye las siguientes garantías mínimas:

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

La observancia de estas garantías procesales debe estar guiada por los principios de razonabilidad, celeridad y la prevalencia de los derechos fundamentales: "*por cuanto la*

magnitud de las ocupaciones de hecho puede variar de manera drástica en períodos muy cortos, de manera que las autoridades deben estar prestas a atender estas variaciones bajo criterios de maximización por el respeto de las garantías de los ocupantes sin desconocer los derechos de los propietarios y personas con interés legítimo en la recuperación de los inmuebles, que también tienen protección constitucional y legal.”

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

3.2.1. Las órdenes y actuaciones de desalojo no pueden ser suspendidas indefinidamente.

En primer lugar, la Corte Constitucional consideró que no es viable suspender indefinidamente las órdenes de desalojo, porque: *(i)* supone aceptar que la precariedad de las ocupaciones irregulares constituye una respuesta idónea en materia de vivienda, situación que contraría el alcance del derecho a la vivienda digna; *(ii)* se generan incentivos perversos para la ocupación ilegal de predios e imponen una carga desproporcionada para los propietarios de los bienes, que activaron las vías jurídicas institucionales para su recuperación, y; *(iii)* se desconoce el interés general que subyace a la protección de bienes públicos y las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que les otorgó la Constitución Política.

En tal sentido, precisó la alta Corporación, que la suspensión de los desalojos sólo tiene lugar durante el tiempo que se adelanten de forma diligente las actuaciones en aras de brindar el albergue temporal en los términos precisos que se describirán más adelante. Así, una vez verificadas esas actuaciones será procedente adelantar el desalojo.

3.2. La medida provisional y urgente de albergue.

La Sala unificó el alcance de la medida provisional y urgente de albergue temporal que deben garantizar las entidades territoriales, en el sentido de disponer que:

*"(i) operará únicamente para la **protección de las víctimas de desplazamiento forzado que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda**; (ii) puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial; (iii) se extenderá hasta que se cumpla con cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo. El albergue, por tratarse de una medida temporal, debe extenderse por un tiempo definido*

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

*en aras de racionalizar las cargas de las entidades territoriales y brindar un período de estabilización suficiente para las personas que lo requieran. Este término se ha estimado por la jurisprudencia en 7 meses. En consecuencia, el albergue se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de condiciones señaladas previamente si esto ocurre primero y, en todo caso, deberá brindarse por **el término máximo de siete meses.**"*

La determinación de la procedencia del albergue temporal y su alcance están supeditados a la evaluación de las carencias de alojamiento por parte de la UARIV, y la verificación de la actuación del Estado en la protección y el restablecimiento del derecho a la vivienda de cada víctima. De manera que la medida se otorga únicamente a:

"(a) las víctimas de desplazamiento forzado que, realizada la evaluación de carencias por parte de la UARIV, arrojan carencias extremas o graves en materia de vivienda, y (b) no reciben subsidios o ayudas humanitarias para la satisfacción del derecho."

Si la calificación de carencias no arroja falencias extremas o graves significa que el núcleo cuenta con una situación de estabilización en la que operan las medidas de mediano y largo plazo, pero no el albergue temporal que es la respuesta urgente e inmediata con respecto a una necesidad imperiosa de vivienda. Entonces, el albergue temporal se circunscribe a las víctimas de desplazamiento forzado en las condiciones anotadas (*primer grupo*) y por la duración señalada.

Desde luego, el término máximo señalado atiende a la necesidad que las autoridades brinden una solución en materia de vivienda en un tiempo razonable, sin que el paso del mismo permita a las autoridades desatender sus obligaciones, pues con esto se afecta de manera desproporcionada los derechos de las titulares de los bienes y el interés general. Por ello, los jueces que vigilen el cumplimiento de los fallos de tutela deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de las medidas de protección, tanto a corto como a mediano y largo plazo.

En relación con los demás grupos, la Corte consideró que no procede el albergue temporal. Sobre el *segundo grupo*, que abarca a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado y "*que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda*", señaló que, a pesar de su situación de vulnerabilidad, esta no es causada por una afectación masiva de sus derechos fundamentales y no tiene relación, en principio, con la pérdida de vivienda que ocasiona el padecimiento sufrido por las víctimas de aquél delito.

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

En cuanto al *tercer grupo*, que reúne a los sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional, destacó que como la ocupación irregular no atiende a una necesidad imperiosa sino a la obtención de una ventaja por una vía ilegal, ese comportamiento no puede ser admitido ni cohonestado por el juez constitucional.

Respecto al *cuarto grupo*, que corresponden a los migrantes, estimó que la ayuda se centra en la atención humanitaria que corresponde a la recepción de los migrantes en el país. Por ello, en las actuaciones de desalojo se deberá convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que les informe a los nacionales de otros países, que ocupen de manera irregulares estos predios, cuál es la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, brinden información y realicen el acompañamiento en relación con la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado, de ser el caso.

En general, respecto de estos últimos grupos, la medida de protección de corto plazo se concentra en las garantías del debido proceso y el acompañamiento de las autoridades para que les informen los programas de atención y la oferta institucional, y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección que consideren pertinentes, tal como se ha explicado en párrafos precedentes.

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

En relación con las medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo, en el marco de actuaciones de desalojo por ocupación irregular de bienes para las víctimas de

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

desplazamiento forzado que conforman el *primer grupo*, consiste en su inclusión en los programas de vivienda, sin que esto implique la inscripción en proyectos concretos ni modificar el orden de la lista de espera. En concreto, supone la inscripción en las bases de datos, a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, y la notificación correspondiente:

"El alcance de la medida de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para las víctimas de desplazamiento forzado consiste principalmente en la inclusión en los programas de vivienda. Esta inclusión hace referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En concreto, las autoridades en materia de vivienda deberán evaluar las circunstancias de cada una de las víctimas identificadas y establecerá, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, le informará a la víctima esta inscripción, le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir así como una estimación aproximada de los tiempos de espera."

Para el *segundo grupo*, que comprende sujetos de especial protección por condiciones diferentes al desplazamiento forzado y necesidades de vivienda, la medida de protección es la inclusión en los programas de satisfacción de vivienda. En particular, las autoridades en materia de vivienda deberán:

"evaluar las circunstancias de cada uno de los sujetos de especial protección constitucional, desalojados y con comprobadas necesidades en materia de vivienda y establecerá, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, le informará al beneficiario esta inscripción, le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir, así como una estimación aproximada de los tiempos de espera. (...) Esta inclusión hace referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera"

Con respecto al *tercer grupo* de ocupantes, que reúne a los sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no ostenten alguna circunstancia que los haga sujetos de especial protección constitucional, no se adoptaron medidas de protección del derecho a la vivienda, en atención a que las necesidades de los primeros no guardan relación ese específico derecho y los segundos no reúnen características apremiantes que justifique la imposición de una obligación a las autoridades, que puede enfocarse en los más vulnerables, comprendidos en los dos primeros grupos antes mencionados.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

Igualmente, la Corte no adoptó medidas en relación con la protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo de los extranjeros que conforman el *cuarto grupo*, pues la definición de esta política está en cabeza del Gobierno Nacional y de la Rama Legislativa, e implica importantes consideraciones sobre la política migratoria del país, cuya competencia de acuerdo con el artículo 189.2 Superior está asignada al presidente de la República.

Con todo, la Corte reiteró que las medidas de protección en el marco de los desalojos para los migrantes corresponden a las garantías del debido proceso anunciadas previamente, y la información y el acompañamiento en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria, las cuales no suspenden la realización de las actuaciones de desalojo.

Ahora bien, para asegurar la eficacia de las reglas de unificación descritas se estableció la necesidad de una serie de medidas estructurales, que incluyen el fortalecimiento de la actuación de la UARIV para el acompañamiento a los procesos de desalojo; el examen de la política actual de vivienda para la población desplazada; y el desarrollo de estrategias de información, publicidad y acompañamiento a los diferentes grupos poblacionales, en relación con el acceso a los programas de vivienda.

Además, en atención a las comprobadas dificultades para establecer el estado actual de la política de vivienda para la población desplazada y la existencia de programas vigentes focalizados, se ordenó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a FONVIVIENDA que rinda un informe a la Sala Especial de Seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, en procura de analizar los avances en esa materia.⁶²

4. El caso concreto.

En la acción de tutela, la Defensora del Pueblo Regional Arauca adujo, que los ocupantes del predio *Nuevo Mundo* se encuentran en situación de pobreza extrema y son sujetos de especial protección constitucional por diversas condiciones. En particular, señaló que entre los ocupantes hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos y que la mayoría de los núcleos familiares están integrados por menores de edad.

⁶² Sentencia SU016-2021.

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

Indicó que como consecuencia de la falta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas estas personas ocuparon el predio de propiedad del SENA, destinado para el *"mejoramiento de la infraestructura y dotación de la nueva sede del centro de gestión y desarrollo agroindustrial de esa institución en el municipio de Arauquita"*, y que, a pesar de ordenar su desalojo, la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA y demás autoridades no han adoptado las medidas de protección pertinentes.

Como lo aseguró el juez de instancia, el procedimiento policivo dirigido a lograr el desalojo de los ocupantes del predio persigue la protección del bien público donado al SENA, propósito que guarda una íntima relación con la legalidad, la seguridad jurídica, el interés general, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protección de los bienes públicos y su operatividad tiene una importancia mayúscula en la protección del interés general.

Adicionalmente, en el presente asunto la relevancia de la protección del predio se refuerza por su destinación, pues pretende promover el desarrollo agroindustrial del municipio, mediante el mejoramiento de la infraestructura y dotación del centro destinado por el SENA a esos efectos. Sin embargo, por cuenta de la ocupación irregular bajo examen no se ha logrado cumplir con el proyecto planteado.

En consecuencia, en el presente asunto la recuperación material del inmueble no sólo promueve los derechos reales del SENA, sino que también involucra los intereses de los posibles beneficiarios de los proyectos educativos y empresariales que ofrece esa Institución. De esta manera la relevancia constitucional del procedimiento de desalojo está comprobada, en general, por los intereses que subyacen a su consagración en el ordenamiento jurídico y, adicionalmente, por la destinación del inmueble a la construcción de un proyecto de interés general.

Con todo, el predio en mención es ocupado por sujetos que presentan diferentes circunstancias y vulnerabilidad, que deben ser identificadas, evaluadas y consideradas para establecer las medidas de protección pertinentes. En el contexto de la ocupación examinada, y de acuerdo con el panorama reflejado a través de las actuaciones adelantadas en el trámite de tutela, en principio se presentan los siguientes grupos de ocupantes:

- El *primer grupo* está integrado por víctimas de desplazamiento forzado. Con fundamento en la información aportada en el trámite de primera instancia, se tiene que 220 personas, cuyos

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

datos de identificación se registraron en el censo aportado por la comunidad, están inscritos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, según la UARIV⁶³.

- El *segundo grupo* hace referencia a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado, y que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda. En ese sentido, es importante destacar que, de acuerdo con la información aportada por el presidente de la JAC de esa comunidad⁶⁴ y la ALCALDÍA DE ARAUQUITA⁶⁵, el predio está ocupado por varios núcleos familiares integrados por más de 500 personas. De esas personas, más de 156 son menores de edad, 17 se encuentran en situación de discapacidad, 8 son mujeres en estado de gestación, entre otros.

- También se encontraron 47 personas migrantes provenientes del país de Venezuela, que corresponden al *cuarto grupo*. Por supuesto, la falta de una caracterización integral por parte de las autoridades ha impedido identificar con suficiencia a la totalidad de personas que cumplen con las condiciones antes descritas, y las del *segundo grupo* delimitado por la Corte Constitucional, que comprende a los sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional.

Por ello, como más adelante se verá, le asistió razón al juez de instancia al ordenar la caracterización de los ocupantes del predio para establecer la situación actual de las víctimas de desplazamiento forzado y de los sujetos de especial protección constitucional que ocupan el predio, con el fin de precisar el alcance de las medidas de protección de acuerdo con las reglas de unificación de la jurisprudencia estudiada pues, a juicio de la Sala, nos encontramos frente a la amenaza del derecho fundamental de estas personas a una vivienda digna.

En efecto, el artículo 86 Superior precisa que la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando resulten “*vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”. La distinción que prevé la norma superior habilita las medidas de protección, no sólo en los casos en los que se comprobó la violación de un derecho sino también cuando las circunstancias evidencian que se cierne un riesgo sobre las garantías fundamentales.

⁶³ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 40, fl 22.

⁶⁴ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 10, fls. 2 a 12.

⁶⁵ Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 35, fls. 3 a 27.

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

La jurisprudencia, en atención a las hipótesis de protección planteadas en la Constitución, ha precisado que la amenaza es un concepto autónomo que se configura cuando el derecho sin ser vulnerado *"es puesto en trance de sufrir mengua"*⁶⁶. Esta circunstancia se evalúa por el juez constitucional en el caso concreto y requiere la confluencia de *"elementos subjetivos - convicción íntima de la existencia de un riesgo o peligro - como objetivos - condiciones fácticas que razonablemente permitan inferir la existencia de un riesgo o peligro."*⁶⁷

En aras de establecer la situación de amenaza bajo los criterios referidos por la jurisprudencia, es necesario señalar que el primer elemento indicativo es el contexto que rodea o rodeará la ocupación. En efecto, en los 20 años la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre casos similares al examinado en esta oportunidad evidencian, que la ocupación irregular de predios por sujetos de especial protección, principalmente víctimas de desplazamiento forzado, se ha inscrito en un contexto nacional marcado por un conflicto armado interno extendido en el tiempo, configurando una de las mayores cifras de desplazamiento forzado interno en el mundo, con la crisis humanitaria que apareja, las altas cifras de pobreza e inequidad, y un déficit habitacional, que de acuerdo con las cifras del DANE para el año 2021 rondaba el 31% de los hogares del país⁶⁸.

En este escenario, muchas personas en condición de vulnerabilidad ocupan predios de manera irregular como una alternativa para satisfacer, de manera precaria, su imperiosa necesidad de vivienda. Por ello, a pesar que la decisión que ordenó el desalojo como tal no supone la vulneración de los derechos fundamentales alegados, en cuanto se reconoce que el predio es de propiedad del SENA, es claro que hay personas en situación de desplazamiento forzado que se encuentran en el inmueble y no encuentran solución a sus necesidades habitacionales, lo cual no puede ser desconocido por esta Sala ni por las autoridades responsables, quienes deben adoptar las medidas de protección unificadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021.

El segundo elemento, indicativo de la amenaza, tiene que ver con el tipo de sujeto que adelanta la ocupación y enfrenta las medidas de desalojo pues, como se evidenció con fundamento en la información aportada, la ocupación se ejerce principalmente por víctimas de desplazamiento forzado y personas en condiciones de pobreza extrema, en quienes además concurren otras circunstancias de vulnerabilidad. Ciertamente, como se ha visto, las

⁶⁶ Sentencias T-096 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-111 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁷ Sentencias T-308 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-952 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-447 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y T-111 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁸ <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/cerrar-el-deficit-habitacional-en-colombia-tomaria-123-anos-575110>

condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes, especialmente la grave situación de violación de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado por el despojo que enfrentaron, genera obligaciones de protección en el marco de las actuaciones de desalojo. En este punto, la protección se sustenta en las graves condiciones de vulnerabilidad y no en la situación de ocupación irregular, pues evidentemente esta última no genera derechos.

En tercer lugar, la definición del asunto en esta sede, implica que algunos de los ocupantes en situación de grave vulnerabilidad y con necesidades habitacionales pierdan la solución de vivienda precaria que generaron a través de la ocupación irregular. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado ampliamente que este tipo de ocupaciones no genera derechos y justamente por esa razón los desalojos deben ejecutarse. Sin embargo, el juez constitucional no puede desconocer que, pese a la legitimidad de la actuación de desalojo, las consecuencias materiales que las medidas acarrearán para los sujetos con necesidades reales de vivienda.

En cuarto lugar, como quiera que las autoridades del MUNICIPIO DE ARAUQUITA deben adelantar el desalojo observando el debido proceso y demás derechos de las personas ocupantes, el otorgamiento del amparo permite dirigir la actuación de las autoridades para que, de acuerdo con las reglas definidas por la Corte Constitucional, se otorguen las garantías de protección en los términos reiterados en esta sentencia, sin desconocer que las autoridades competentes pueden adelantar los procesos de desalojo.

En quinto lugar, se advierte que a pesar de la orden de desalojo no existe comunicación de la oferta institucional y de los mecanismos de postulación a programas de vivienda para la población más vulnerable, pues nada se ha dicho sobre el acompañamiento ofrecido al respecto teniendo en cuenta la situación de especial protección de estas personas.

Con base en estos elementos, la Sala considera que existe una amenaza para los sujetos de mayor vulnerabilidad y con necesidades reales de vivienda, debido a que el MUNICIPIO DE ARAUQUITA y las demás autoridades no han adoptado las medidas de protección pertinentes en relación con las personas que ocupan el predio *Nuevo Mundo*. Por lo tanto, acertó el juez de instancia al conceder el amparo en aras que, en relación con los ocupantes en los que concurren las especiales condiciones definidas indicativas de una situación apremiante en materia habitacional, se adopten medidas de protección, las cuales operan por sus especiales circunstancias de vulnerabilidad, pero no suspenden indefinidamente los procesos de desalojo.

Concluido, entonces, el análisis de la amenaza a los derechos fundamentales de los ocupantes, procede la Sala a revisar las medidas de protección adoptadas de cara a verificar los reparos

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

formulados y a determinar si son suficientes y adecuadas para garantizar los derechos fundamentales amenazados.

4.1. Las medidas adoptadas.

Para conjurar la situación descrita, el juez de instancia ordenó, en primer lugar, a la INSPECCIÓN DE POLICIA DE ARAUQUITA y a la UARIV realizar una caracterización de los ocupantes del predio *Nuevo Mundo* para, a partir de esa información, aplicar las medidas de protección dispuestas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021:

"SEGUNDO: ORDENAR a la Inspección de Policía Municipal de Arauquita que, en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice la caracterización o censo integral de los ocupantes del predio "Mundo Nuevo" identificado con el FMI N° 410-7290, ubicado en el Municipio de Arauquita y lugar del asentamiento humano denominado "Los Vencedores", con el fin de identificar (i) la situación de vulnerabilidad de cada hogar allí asentado; (ii) si cuenta con personas de especial protección constitucional con necesidades de vivienda, (iii) si cuentan o no con condiciones de alojamiento digno, (iv) la situación actual de las víctimas de desplazamiento forzado y la entrega de ayudas humanitarias previas (v) población migrante. A la diligencia de caracterización deberá concurrir la UARIV, para contribuir a la identificación de los hogares que cuentan con personas desplazadas y al reporte de los resultados de caracterización de sus carencias en materia de alojamiento.

Realizado lo anterior, la Inspección de Policía Municipal de Arauquita remitirá el censo integral con la debida identificación de los ocupantes al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y a FONVIVIENDA, para que estas entidades cumplan las medidas de protección del derecho a la vivienda de mediano y largo plazo, en los términos previstos en la sentencia emitida por la Corte Constitucional, SU 016 de 2021, y que fueron anotadas en la presente decisión."

TERCERO: ORDENAR a la UARIV que, en el término de treinta (30) días contados a partir del momento en el que se elabore el censo integral por parte de la Inspección de Policía de Arauquita y sobre los ocupantes del predio identificado con el FMI N° 410-7290, en el caso en que no lo hubiere hecho, actualice la caracterización a todos los hogares ubicados en el predio que cuenten con personas desplazadas y la reporte de forma clara y ordenada a la Inspección de Policía y la Alcaldía de Arauquita, para efecto de determinar las personas a las que se les otorgará albergue temporal. Asimismo, conforme a los resultados de dicha caracterización, la UARIV deberá seguir proveyendo o proveer la atención humanitaria que corresponda, particularmente para suplir las carencias identificadas en alojamiento, sin perjuicio de que también otorgue el componente de alimentación."

La Sala considera que la medida citada es adecuada y necesaria, pues si bien se aportó información sobre las condiciones de quienes ocupan el predio *Nuevo Mundo*, teniendo en cuenta que tal no se advierte exhaustiva, pues fue suministrada informalmente y sin rigor por la JAC de esa comunidad y la ALCALDÍA DE ARAUQUITA, por la magnitud de la ocupación y la variabilidad de estas situaciones de hecho, lo más razonable es realizar la caracterización completa y suficiente de los ocupantes del predio, para establecer la situación actual de las

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

víctimas de desplazamiento forzado y de los sujetos de especial protección constitucional que ocupan el predio.

En segundo lugar, el juez ordenó a la ALCALDÍA DE ARAUQUITA que, con base en la anterior información, garantice albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzada que ocupen el predio *Nuevo Mundo*, y cuya calificación de carencia arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento:

"CUARTO: ORDENAR a la Alcaldía de Arauquita que, con base en la información reportada por la Inspección de Policía en el censo integral y la UARIV, brinde un albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado cuya calificación de carencias arroje necesidades extremas o graves en materia de alojamiento. El albergue se brindará con el alcance definido en relación a las víctimas de desplazamiento forzado."

Necesario resulta adicionar esta orden para garantizar que esta medida sea provisional, pues ante la ausencia de un término imperativo se corre el riesgo que no se ofrezcan soluciones definitivas y adecuadas en materia de vivienda, y con ello se afecten de manera desproporcionada los derechos del SENA sobre el predio ocupado, y el interés general derivado de su condición de bien público y de su destinación. Por supuesto, el juez de primer grado tendrá la obligación de vigilar su cumplimiento y el de las demás órdenes, adoptando las medidas necesarias para tal efecto. Así pues, se adicionará:

"El suministro del albergue temporal se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó y que motivó el albergue, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo por parte de las autoridades nacionales. En todo caso, deberá brindarse por el término máximo de siete meses o menos si antes se cumple cualquiera de condiciones señaladas previamente."

En tercer lugar, se ordenó a la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA que, tan pronto se adopten las medidas de albergue temporal en los términos antes señalados, adelante las actuaciones de desalojo de acuerdo con las garantías del debido proceso, convocando a las autoridades con competencias en relación con los sujetos de especial protección constitucional, para que acompañen las actuaciones y adopten las medidas que consideren necesarias. En armonía con esto, ordenó a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Personero Municipal de Arauquita y al ICBF que brinden el acompañamiento respectivo:

"QUINTO: ORDENAR a la Inspección de Policía de Arauquita que tan pronto se adopten las medidas de albergue temporal en los términos definidos en el numeral anterior, adelante las actuaciones de desalojo de acuerdo con las garantías del debido proceso. Asimismo,

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

deberá convocar a las diligencias a las autoridades con competencias en relación con los sujetos de especial protección constitucional, para que acompañen las actuaciones y adopten las medidas que consideren necesarias.

SEXTO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Personero Municipal de Arauquita y al ICBF que, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, brinden acompañamiento a las actuaciones de desalojo del predio identificado con FMI N° 410-7290, ubicado en el Municipio de Arauquita y lugar del asentamiento humano denominado "Los Vencedores" y de propiedad del SENA. En particular, deberán informar a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional, y adelantar las medidas de protección que consideren pertinentes. Asimismo, informarán y brindarán acompañamiento a los migrantes en relación con la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado, de ser el caso."

Este mandato, como se puede apreciar, es acorde con los criterios de unificación de la sentencia SU-016 de 2021, pues los desalojos sólo se suspenden hasta tanto empiece a funcionar el albergue temporal y haya seguridad que en las actuaciones correspondientes se cuente con apoyo de las autoridades con competencias en relación con los sujetos de especial protección constitucional, para que adopten las medidas que consideren necesarias.

En cuarto lugar, ordenó al MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la remisión del listado de ocupantes del predio por parte de la INSPECCIÓN DE POLICÍA DE ARAUQUITA, incluyan a los ocupantes víctimas de desplazamiento forzado y a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda, que cumplan con los requisitos para el efecto, en las bases de datos de los programas de vivienda vigentes de acuerdo con sus particularidades, sin que esto implique modificar el orden de las personas que se postularon previamente ni la inscripción en proyectos concretos.

Asimismo, dispuso, que deberán informarles por escrito a cada uno de los beneficiarios de esta orden el programa de vivienda al que fueron inscritos, la forma en que éste opera, las actuaciones a seguir, y una estimación aproximada con respecto a la materialización del subsidio:

"SÉPTIMO: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la remisión del listado de ocupantes del predio por parte de la Inspección de Policía de Arauquita, incluyan a los ocupantes víctimas de desplazamiento forzado y a los sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda, que cumplan con los requisitos para el efecto, en las bases de datos de los programas de vivienda vigentes, de acuerdo

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

con sus particularidades, sin que esto implique modificar el orden de las personas que se postularon previamente, ni la inscripción en proyectos concretos. Asimismo, deberán informarles por escrito a cada uno de los beneficiarios de esta orden, el programa de vivienda en el que fueron inscritos, la forma en la que este opera, las actuaciones a seguir y una estimación aproximada con respecto a la materialización del subsidio.”

Esta última medida se ajusta también a las unificadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021 para garantizar la protección del derecho a la vivienda a mediano y largo plazo, determinadas por la alta Corporación así:

*“(vii) La medida de protección del **derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para las víctimas de desplazamiento forzado** consiste en la inclusión de los programas de vivienda sin que esto implique la inscripción en proyectos concretos ni modificar el orden de la lista de espera. En concreto, la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios y la notificación correspondiente.*

*“(viii) La medida de protección del **derecho a la vivienda a mediano y largo plazo para SEP por condiciones diferentes al desplazamiento forzado con necesidades de vivienda** es la inclusión en los programas de vivienda, en los que cumplan los requisitos, sin que esto implique modificar el orden de las personas están en lista de espera, ni la inscripción en proyectos de vivienda concretos. En efecto, corresponde a la inscripción en las bases de datos a través de las que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios y la notificación correspondiente.”*

El MINISTERIO DE VIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL se oponen a esta orden alegando en puridad que no hace parte de sus funciones ejecutar programas de vivienda, mientras que FONVIVIENDA asegura que no le es posible incluir a los hogares de la mencionada comunidad en los programas de vivienda si no se postulan y acreditan el cumplimiento de los requisitos.

Sin embargo, esas autoridades tergiversan la orden impartida por el juez de instancia, en cuanto no se ordenó el acceso prioritario o la asignación directa de subsidios o edificaciones, sino la inclusión de esos dos grupos en los programas de vivienda diseñados para el efecto, siempre que cumplan los requisitos y sin que esto implique el orden o la alteración del turno de quienes se registraron con antelación. Además, se precisó que tales autoridades deben determinar, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a las circunstancias y necesidades de las personas afectadas.

Es decir, el Juez de instancia no ordenó la creación de programas de vivienda diferentes a los previstos en la política pública de la materia, sino la inscripción de la población objeto de protección, que por sus características tienen necesidades apremiantes en la materia, lo cual no supone una atención prioritaria que afecte a otras personas en las mismas condiciones ni

Radicado: 2023-00271-02
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionados: SENA y otros
 Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
 en representación de las personas asentadas
 en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

la preferencia por unas u otras, mucho menos que los subsidios o las ayudas deban otorgarse de inmediato y sin atender los principios de planificación y equilibrio fiscal.

Téngase en cuenta que la Corte Constitucional en la sentencia SU-016 de 2021 encontró, que los programas de vivienda referidos por el MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y PROSPERIDAD SOCIAL eran poco conocidos y claros para las personas en situación de vulnerabilidad, por lo que ordenó:

"(...) que presenten un informe a la Sala de Seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado sobre: (i) los programas de vivienda vigentes para la población desplazada, (ii) las metas de estos programas, y (iii) la concordancia de esta política con los estándares logrados a través del seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado.

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

Además, en esa oportunidad también se dispuso, la inclusión en programas de vivienda de las personas cuyos derechos se ampararon y que cumplieran con las características de los dos primeros grupos, a los que se ha hecho referencia a lo largo de esta decisión.

Entonces, el juez de instancia no impuso cargas desproporcionadas a las autoridades accionadas y vinculadas, pues adoptó las medidas de protección unificadas por la Corte Constitucional en la citada sentencia de unificación SU-016 de 2021, en el marco de desalojos por ocupación irregular de predios de carácter público.

En definitiva, descartados los reparos presentados por las tres autoridades vinculadas a esta actuación y mencionadas previamente, la Sala se limitará a adicionar el numeral cuarto de la sentencia impugnada para garantizar que la medida de albergue sea provisional y limite, en la menor medida posible, los derechos del SENA y el interés general, confirmándola en lo demás.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Radicado: 2023-00271-02
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionados: SENA y otros
Accionantes: Defensora del Pueblo Regional Arauca
en representación de las personas asentadas
en el predio Nuevo Mundo del Municipio de Arauquita

RESUELVE

PRIMERO: ADICIONAR al numeral CUARTO del fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales el 17 de julio de 2023, el siguiente inciso:

"El suministro del albergue temporal se extenderá hasta que se cumpla cualquiera de las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó y que motivó el albergue, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo por parte de las autoridades nacionales. En todo caso, deberá brindarse por el término máximo de siete meses o menos si antes se cumple cualquiera de condiciones señaladas previamente."

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la decisión objeto de impugnación.

TERCERO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

CUARTO: ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada



LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada