

T-239-13

Sentencia T-239/13

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

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

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA-Sujetos de especial protección constitucional debido a su condición de especial vulnerabilidad

La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha otorgado a la población desplazada no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona humana, que se armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta. Así entonces, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población, en sentencia T-025 de 2004 la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional. La jurisprudencia ha considerado que el concepto de “desplazado” debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante. Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio pro homine. De otra parte, debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría

permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara.” La jurisprudencia constitucional ha sostenido también que este deber estatal además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Carta, tiene su fundamento último en la imposibilidad del Estado para cumplir con la obligación básica de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados.

#### DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-De aplicación inmediata

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

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

A todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho –como mínimo, disponer un plan-; (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles

progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.

#### OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-

Debe ofrecer soluciones de cumplimiento inmediato

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

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

DESALOJO FORZOSO-Debe adelantarse con el pleno respeto de los derechos fundamentales y debido proceso de las personas desalojadas

Todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del derecho al debido proceso y contemplar las siguientes medidas: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;

f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.

## DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA Y GARANTIA DEL ACCESO A UN ALBERGUE EN CONDICIONES DIGNAS

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

Tanto las entidades del orden nacional, como las entidades territoriales tienen obligaciones ineludibles en materia de atención a la población desplazada y que su accionar se encuentra regido por los siguientes principios (i) coordinación, que exige de las autoridades administrativas de todo nivel la ordenación coherente, eficiente y armónica de sus actuaciones, con el propósito de alcanzar los fines del Estado; (ii) concurrencia, que implica la existencia de mecanismos de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que estas últimas puedan intervenir en el diseño y desarrollo de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y local; y (iii) subsidiariedad, que implica que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.

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

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

encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.

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

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las víctimas, realizar un censo de las familias asentadas en un predio

POBLACION DESPLAZADA-Suministro de albergue provisional, en condiciones dignas y vinculación a programas de personas desplazadas que ocupan predios con efectos inter comunis

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EFECTO INTER COMUNIS DE LA DECISION-Orden a la Alcaldía abstenerse de realizar desalojo hasta tanto no garantice albergue en condiciones dignas de desplazados

Referencia: expedientes T-3716835 y T-3720697

Acciones de tutela instauradas por Claudia Marizol Yavimay Moya y Sandra Milena Moya Parada contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos en el expediente T-3716835, en primera instancia, por el Juzgado Octavo Penal con Función de Garantías de Cúcuta el doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012) y, en segunda instancia por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Cúcuta el veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), y en el expediente T-3720697, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta el catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012) y, en segunda instancia, por el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras el (29) de octubre de dos mil doce (2012), dentro de los procesos de tutela iniciados por Claudia Marizol Yavimay Moya y Sandra Milena Moya Parada contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.[1]

La Sala de Selección No. Doce de la Corte, en Auto del siete (7) de diciembre de dos mil doce (2012) dispuso acumular los expedientes T-3716835 y T-3720697 por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia si así lo consideraba la Sala de Revisión.

Para esta Sala de Revisión procede la acumulación decretada por la Sala de Selección, por existir identidad en los hechos que motivan las dos acciones, y en razón a ello se producirá un solo fallo para decidirlos. La Sala procederá a exponer los hechos y posteriormente expondrá las decisiones judiciales de instancia en cada uno de los expedientes.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos de los expedientes T-3716835 y T-3720697[2]

1.1. Afirman los accionantes que son personas desplazadas por la violencia y desde agosto del año 2009 se asentaron de manera pacífica en diferentes predios que pertenecen a particulares, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo, fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta.

1.2. El 20 de agosto de 2009 el señor Rafael Ignacio Felipe de Jesús Rosas Ramírez, propietario de uno de los predios donde se encuentran asentados los accionantes, denominado “El Espinal No. 2”, presentó querrela de lanzamiento por ocupación de hecho ante la Alcaldía Municipal de Cúcuta en contra de las personas que ocupaban de manera ilegal el inmueble de su propiedad.[3]

1.3. El 26 de enero de 2010 la Alcaldía Municipal de Cúcuta decretó el lanzamiento de las personas que ocupaban el predio “El Espinal No. 2”, al parecer de propiedad del señor Rosas Ramírez y comisionó al Inspector Segundo Urbano de Policía de Cúcuta para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento.[4]

1.4. El Inspector Segundo Urbano de Policía de Cúcuta fijó como fecha para la diligencia de lanzamiento de los ocupantes del predio “El Espinal No. 2” el 30 de abril de 2010. Sin embargo, dicha diligencia no se pudo llevar a cabo porque fue imposible acceder al predio objeto de la diligencia. En el acta de la diligencia se dejó constancia de este hecho, advirtiendo que no es fácil el acceso al predio en mención y se necesita que “suministren bestias para hacer el recorrido incluyendo una persona que conozca el terreno” [5]

1.5. El 28 de febrero de 2011 el Inspector Segundo Urbano de Policía de Cúcuta fijó el 12 de abril de 2011 como nueva fecha para realizar la diligencia de desalojo del predio “El Espinal No. 2”. [6]

1.6. El 11 de abril de 2011 la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta suspendió la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho programada para el 12 de abril de 2011, debido a que el señor Jesús María Briceño Arciniegas solicitó la revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se decretó la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del predio “El Espinal No. 2”, argumentando que no se fijaron correctamente los linderos del predio de su propiedad, con los del predio del señor Ramírez Rojas.[7]

1.7. El 12 de septiembre de 2011 la sociedad Inversiones San José de Cúcuta S.A. interpuso querrela de lanzamiento por ocupación de hecho contra los ocupantes de los predios de su propiedad denominados “El Espinal” y “El Paraíso Perdido”, aledaños al predio del señor Ramírez Rojas y ubicados igualmente en el corregimiento El Rodeo, fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta. En dicho memorial señalaron que un grupo de personas invadió los terrenos mencionados el 25 de agosto de 2011.[8]

1.8. El 18 de octubre de 2011 la Alcaldía Municipal de Cúcuta admitió la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho impetrada por la sociedad Inversiones San José de Cúcuta S.A. y comisionó a la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento.[9]

1.9. El 13 de agosto de 2012 la Alcaldía Municipal de Cúcuta ordenó que se llevaran a cabo en forma conjunta las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho de los predios “El Espinal” y “El Paraíso Perdido”, propiedad de la sociedad Inversiones San José de Cúcuta S.A., y “El Espinal No. 2”, propiedad del señor Rafael Ignacio Felipe de Jesús Rosas Ramírez, comisionando para tal efecto a la Inspección Segunda Urbana de Policía y Primera Civil Urbana y Especial de Policía de Cúcuta.[10]

1.10. El 27 de agosto de 2012 la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta fijó el 3 de septiembre de 2012 como fecha para realizar las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho de los predios “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal No. 2”. Sin embargo, dicha diligencia no se llevó a cabo debido a la oposición de los ocupantes.[11]

1.11. El 3 de septiembre de 2012 los accionantes interpusieron sendas acciones de tutela en donde solicitan se ordene la suspensión del desalojo de los predios que ocupan hasta que sean reubicados y se garantice su derecho a la vivienda digna. Los peticionarios señalan que en la actualidad son 620 familias de personas desplazadas las que ocupan los predios ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta. Indican que se encuentran en una situación de miseria que les imposibilita pagar un arriendo y actualmente habitan en improvisadas chozas que no garantizan su derecho a la vivienda digna.

Finalmente, añaden que los terrenos invadidos se encontraban abandonados y el Municipio de Cúcuta no ha emprendido las acciones necesarias para solucionar el problema de vivienda que los afecta, ya que si bien pretende desarrollar un proyecto de vivienda de interés social en los terrenos donde se encuentran asentados, el mismo es inviable porque el Plan de Ordenamiento Territorial no lo permite.

## 2. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Cúcuta

La Alcaldía Municipal de Cúcuta, actuando a través de apoderado se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Señaló que en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado contra los actores se ha respetado el derecho al debido proceso. Indicó también que los peticionarios deben seguir los procedimientos establecidos legalmente para que las personas desplazadas se vinculen a los programas de vivienda que ofrece el Estado. Finalmente, indicó que la diligencia de lanzamiento aun no se ha llevado a

cabo, por lo que a los accionantes no se les ha vulnerado ningún derecho, y en todo caso tienen otros medios judiciales para cuestionar las actuaciones que se surtan en dicho proceso policivo.

### 3. Respuesta de la Inspección Segunda Urbana de Policía

La Inspectora Segunda Urbana de Policía de Cúcuta, luego de explicar las actuaciones surtidas en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado en contra de los peticionarios, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, pues aseguró que en dicho trámite se ha garantizado el derecho al debido proceso e indicó que los reclamos de las personas desplazadas deben ser atendidos por Acción Social.

El señor Rafael Ignacio Felipe de Jesús Rosas Ramírez, propietario de uno de los predios ocupados por los accionantes, solicitó se denegara el amparo, pues ninguna de las decisiones tomadas en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, del cual él es el querellante, constituye una vía de hecho que vulnere el derecho al debido proceso de los peticionarios, y si bien es cierto se debe dar una solución al problema de vivienda que afrontan las personas que ocupan el inmueble de su propiedad, esto no significa que se puedan desconocer sus derechos como propietario.

### 5. Respuesta del señor Jesús María Briceño Arciniegas

El señor Jesús María Briceño Arciniegas afirma ser el propietario del predio denominado “El Espinal Lote #2”, ocupado por los accionantes. Afirma que mediante las querellas policivas instauradas por el señor Rosas Ramírez y la sociedad Inversiones San José de Cúcuta S.A. se pretende despojarle aproximadamente 130 hectáreas de las cuales es propietario, ya que los mencionados querellantes aducen como propia dicha extensión de tierra, por lo que solicita declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, toda vez que se han presentado violaciones al derecho al debido proceso.

### 6. Decisiones de instancia en el expediente T-3716835

#### 6.1. Decisión del juez de tutela de primera instancia

El Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Garantías de Cúcuta, mediante sentencia del doce (12) de septiembre de dos mil doce (2012) resolvió negar el amparo de los

derechos fundamentales invocados por la accionante. El juez de primera instancia consideró que la acción de tutela no pueda ser utilizada para obstruir el procedimiento policivo llevado en legal forma por parte de la Administración Municipal. Así mismo, señaló que no está facultado el juez constitucional para, so pretexto de amparar los derechos de una persona desplazada, obrar en detrimento de los derechos de los propietarios de los terrenos objeto de ocupación. Finalmente, indicó que la actora cuenta con otros medios judiciales para controvertir las decisiones que se tomen al interior del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

## 6.2 Impugnación

La peticionaria, Claudia Marizol Yavimay Moya, impugnó la sentencia de primera instancia reiterando los argumentos expuestos en la acción de tutela y señalando que diferentes normas internacionales protegen el derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

## 6.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

Mediante sentencia del veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012) el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de Cúcuta confirmó la sentencia impugnada. Indicó que el procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho ha respetado el debido proceso y el hecho de que la peticionaria sea una persona desplazada no implica que se deban desconocer los derechos de los propietarios de los predios.

## 7. Decisiones de instancia en el expediente T-3720697

### 7.1. Decisión del juez de tutela de primera instancia

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta, mediante sentencia del catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012) declaró improcedente la acción de tutela. Sin embargo, instó a la Alcaldía Municipal de Cúcuta, a la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta y a la Policía Metropolitana de Cúcuta, “para que cuando procedan a llevar a cabo las diligencias de lanzamiento por ocupación de hecho, traten de minimizar el daño que eventualmente se cause a las personas afectadas con dicho procedimiento, y que procedan bajo los parámetros del respeto, la dignidad humana y el debido proceso propio de esta

clase de diligencias, brindándole a la accionante la oportunidad de oponerse formalmente y a presentar las pruebas que considere pertinentes”.

El juez de primera instancia consideró que la actora puede oponerse a las decisiones que se tomen en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho dentro del mismo trámite y no se pueden desconocer los derechos de los propietarios de los predios invadidos. Así mismo, tampoco encontró que se hubieran presentado violaciones al debido proceso en el trámite policivo mencionado.

## 7.2. Impugnación

La actora, Sandra Milena Moya Parada, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia reiterando los argumentos expuestos en la acción de tutela.

## 7.3. Decisión del juez de tutela de segunda instancia

Mediante sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012) el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta confirmó la sentencia del juez de primera instancia, tras considerar que la actora tiene otros medios de defensa para impugnar las decisiones que se tomen al interior del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, además de que no se había demostrado la presencia de un perjuicio irremediable.

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

Por medio de auto del primero (1) de marzo de dos mil trece (2013), la Corte Constitucional decretó la práctica de las siguientes pruebas:

8.2. En segundo lugar, la Sala ofició a la Alcaldía Municipal de Cúcuta para que informara si a la fecha se encontraba suspendida la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de los predios ocupados por los accionantes e indicara qué acciones y programas habían sido implementados para resolver el problema de vivienda que afectaba a estas personas. La Alcaldía Municipal de Cúcuta explicó que la diligencia de lanzamiento no se ha llevado a cabo, toda vez que mediante sentencia de tutela del Juzgado Quinto Civil Municipal de Cúcuta se declaró la nulidad de todo lo actuado en el mencionado proceso policivo a partir

del auto admisorio de las querellas presentadas.

Así mismo, sobre las acciones implementadas para solucionar la problemática de vivienda de los peticionarios, indicó que Metrovivienda Cúcuta E.I.C.E. “a través del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 601 de fecha mayo de 2012, cuyo objeto fue ‘Iniciar y/o Continuar los procesos de Regularización Urbanística de los asentamientos humanos urbanos del Municipio de San José de Cúcuta, que cumplan con los requerimientos establecidos en las normas legales vigentes’, con este se estableció la viabilidad técnica sobre el asentamiento denominado EL PROGRESO, en cuyas etapas se logró realizar un Estudio Socioeconómico de la población encontrada a la Fecha de registro en dichas viviendas asentadas de orden ilegal, a su vez se determino a través de un estudio preliminar geológico de riesgos y amenazas, que un buen número de viviendas se encuentran ubicadas en zona de alto riesgo y de protección dentro del asentamiento, lo cual ha dado como resultado una revaluación en el proceso de legalización y la consecuente remisión de dicho concepto para dictamen final a Planeación Municipal como supervisor del contrato. Respecto de las Acciones que deban implementar o diseñar en orden a resolver los problemas de vivienda de esta población, serán el resultado de la terminación de los estudios que se están adelantando y que tendrán un objetivo de conformidad a la condición de las familias que cumplan con los requisitos establecidos por la ley”. (Mayúsculas en el texto).

Finalmente, preciso que el Municipio de Cúcuta tiene inscritos los siguientes proyectos en el Banco de Proyectos:

“- Formulación política municipal de vivienda y asentamientos humanos de la ciudad de San José de Cúcuta.

- Aplicación de los Instrumentos de Gestión del suelo (macro proyectos), planes parciales (aumentar la disponibilidad de suelo urbanizado) para proyectos integrales de vivienda.

- Proyectos Integrales de Vivienda Nueva, destinados a la consolidación de 20.000 soluciones de vivienda VIP y VIS.

-Mejoramiento Integral del hábitat urbano.

Construcción de Vivienda y Obras Complementarias en proyectos anteriores inconclusos.

- Gestión para la Construcción de vivienda rural dispersa en sitio propio.
- Gestión para la regularización de asentamientos rurales.

Dentro del proyecto de las 20.000 viviendas se desarrollan tres proyectos los cuales son:

1.- Proyecto Estoraques

2.- Proyecto Cormoranes

3.- Proyecto San Fernando del Rodeo".[12]

8.3. Por medio de auto del cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013), la magistrada sustanciadora dispuso la vinculación de la sociedad Inversiones San José de Cúcuta S.A. al presente proceso, y puso en conocimiento de ésta el contenido de los expedientes T-3716835 y T-3720697 para que se pronunciara acerca de las pretensiones y los problemas jurídicos planteados en las demandas de tutela, sin que se obtuviera respuesta alguna por parte de la mencionada sociedad.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

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

### 2. Planteamiento de los problemas jurídicos

En el presente caso la Sala de Revisión debe entrar a resolver el siguiente problema jurídico:

- ¿Vulneran las entidades accionadas (Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta) el derecho a la vivienda digna de los accionantes, quienes son personas en situación de desplazamiento y se encuentran asentados en varios predios

privados, al adelantar un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de los actores con el fin de devolver la posesión del inmueble ocupado a su propietario, a pesar de que no se ha garantizado un albergue en donde se pueda reubicarlas?

Para resolver los problemas planteados en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la procedencia de la presente acción de tutela; (ii) la población desplazada como sujeto de especial protección constitucional; (iii) el derecho a la vivienda digna para la población desplazada, (iv) los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, (v) las obligaciones de la Administración Pública y de las entidades territoriales con la población desplazada, (vi) los efectos inter comunis de los fallos de tutela y (vii) el análisis del caso concreto.

### 3. Procedencia de la presente acción de tutela

En primer término, es preciso que esta Sala avoque el problema de la procedibilidad de la acción de tutela, toda vez que, en principio, existirían otros medios de defensa judicial. En efecto, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes inmuebles está regulado por la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930. De acuerdo con esa normatividad, el ocupante puede oponerse a la ejecución efectiva del lanzamiento, dentro del proceso policivo (i) alegando ser titular del derecho a la tenencia en virtud de un contrato de arrendamiento o de consentimiento del arrendador,[13] o (ii) aduciendo ser beneficiario de un permiso legítimo de autoridad competente,[14] siendo evidente entonces que estas dos formas de oposición al lanzamiento no se orientan específicamente a la protección de los derechos de la población desplazada, como se pretende en este caso, por lo que, al menos desde este punto de vista, no existen otros medios de defensa de los derechos de los actores.

Con todo, podría decirse que los peticionarios pueden hacer valer otros medios de defensa judicial, como serían las respectivas acciones ante la jurisdicción ordinaria civil, si es que los actos expedidos en el proceso policivo violaron los derechos a la tenencia, la posesión o el dominio que tiene una persona sobre el bien. En este caso, empero, está claro que los tutelantes no reclaman la protección de ningún derecho que ellos tengan sobre los bienes, pues reconocen que son personas particulares los propietarios de los mismos, de modo que no procede ni la acción reivindicatoria, pues no son titulares del derecho de dominio sobre

el bien; ni una acción posesoria, porque el bien no puede ser adquirido por prescripción (art. 407.7, C.P.C.); ni una acción restitutoria de la tenencia, por la razón de que los tutelantes no ostentan la calidad de tenedores legítimos, ni alegan estar siendo despojados del bien ilegítimamente, pues, como se indicó, la razón que conduce a los accionantes a la interposición de las presentes acciones de tutela es la garantía de los derechos que tienen como víctimas del desplazamiento forzado. Sin juzgar en este punto si ese es un motivo válido para ocupar de hecho un bien inmueble privado, la Sala advierte que las acciones civiles para la garantía del derecho de dominio, de la posesión y de la tenencia, no conducen necesariamente a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

Ahora bien, podría aducirse que los peticionarios deben interponer la acción civil correspondiente, y sólo si esta fracasa al momento de proteger los derechos de los actores, pueden interponer la acción de tutela. Sin embargo, este argumento carece de fundamento, pues de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, a las personas en situación de desplazamiento no puede exigírseles el agotamiento previo de los recursos ordinarios de defensa para interponer el amparo. Al respecto, en la Sentencia T-821 de 2007[15] este Tribunal sostuvo:

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

Así mismo, tal como se analizará en el acápite 6 de esta sentencia, en casos similares al estudiado en esta oportunidad, en donde son personas desplazadas las querelladas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que buscan el amparo de su derecho a la vivienda digna, es viable el estudio de fondo del caso sin el análisis de los requisitos sentados por la Corte para evaluar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.[16]

En consecuencia, esta Sala encuentra procedente la presente acción de tutela, pues como lo ha reiterado esta Corporación, dada la situación de extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, el mecanismo que resulta idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos es la acción de tutela.[17]

4. La población desplazada como sujeto de especial protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

En sentencia C-372 de 2009[18] esta Corporación analizó el concepto de desplazado, precisando que, si bien en el plano internacional no existe ningún tratado que defina dicho concepto, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, a partir de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno elaborados por el Relator Temático Francis Deng (Art. 2º)[19] indica que se trata de “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.[20]

La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha otorgado a la población desplazada no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como fin la protección de la persona humana, que se armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta.[21] Así entonces, debido a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población, en sentencia T-025 de 2004[22] la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional[23], “debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

En la citada decisión se señalaron, entre otros, los siguientes derechos amenazados y

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

En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha considerado que el concepto de “desplazado” debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante. Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio pro homine. Así, la Corte en sentencia T-227 de 1997[24] señaló que “[s]ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”. Con todo, basta con que estas condiciones o presupuestos se configuren para concluir que se trata de un problema de desplazamiento.[25] Al respecto, en sentencia C-372 de 2009[26] se dijo:

“[E]l concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de

esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo.”

De otra parte, debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara.”[27]

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

“(…) esta Corporación ha considerado que al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas.’[28] Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades.”[29]

En consecuencia, las autoridades están obligadas a tomar medidas especiales a favor de los desplazados que los hagan menos vulnerables, reparen las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orienten a la realización efectiva de los derechos que generan un bienestar mínimo que les permita ser autónomos y autosuficientes.[30] El

alcance de estas medidas se determina de acuerdo a tres parámetros principales: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, emanados de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU, en 1998, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho.[31]

Por ello, ha considerado la Corte que “[e]l desplazamiento forzado es en verdad un grave y complejo problema, que por sus dimensiones e impacto social demanda y demandará del Estado, mientras esa situación persista, el diseño y ejecución de un conjunto de acciones oportunas y efectivas para solucionarlo, dado que en cabeza suya está radicado el deber de prevenir las violaciones a los derechos humanos, el cual emana directamente del mandato consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el deber de garantía del Estado”. [32]

5. El derecho a la vivienda digna para la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Asimismo, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante PIDESC–, y otros instrumentos internacionales,[33] toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, num. 1º).[34] No obstante, ser titular del derecho a la vivienda digna significa más que simplemente tener derecho a un tejado.[35] Según la Corte Constitucional, el derecho a la vivienda digna se satisface si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades.[36] O, como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general N° 4, tener vivienda digna “significa

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

“la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’”. [39]

Sin embargo, el hecho de que el Estado pueda cubrir progresivamente todos los ámbitos prestacionales de derechos como la vivienda digna, no implica que el Estado pueda privar a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto inmediato. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [40] la doctrina internacional más autorizada en la materia [41] y la Corte Constitucional coinciden en que algunas de las obligaciones asociadas a los derechos sociales, económicos y culturales deben cumplirse en períodos breves o de inmediato. Al respecto señaló esta Corporación:

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

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

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel

de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.[42]

En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.[43] En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;[44] (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho[45] –como mínimo, disponer un plan-;[46] (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;[47] (iv) no discriminar injustificadamente;[48] (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;[49] (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho[50] y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.[51]

En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.[52]

Pues bien, cuando se trata de población desplazada por el conflicto armado, el derecho a la vivienda implica al menos las siguientes obligaciones de cumplimiento instantáneo: las de (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados

alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; en el diseño de los planes y programas de vivienda y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.[53]

Este Tribunal, con ocasión del seguimiento que pretende constatar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004,[54] consideró en auto 008 de 2009[55] que la vivienda es uno de los componentes de la política pública para la población desplazada donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado. Agregó que las fallas se presentan desde su concepción y fundamentación básicas, a pesar de que en los últimos años se hayan efectuado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir las falencias que presenta, lo cual ha propiciado por parte del gobierno la presentación de iniciativas legislativas que están encaminadas a modificar aspectos de la política “porque a pesar de los avances - por ejemplo, la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal - la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados.”

Estimó la Corte que si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, la formulación de base de la política pública de vivienda hace inviable el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable, razón por la cual consideró “que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. Lo que procede entonces, es reformular la política”. [56]

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

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

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

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

demanda a la que está enfocada.”

En consecuencia, ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, reformular la política de vivienda para la población desplazada, sugiriendo la convocatoria de otras entidades del orden nacional o territorial siempre y cuando sea pertinente su participación. Del mismo modo, enunció la Corte las áreas a considerar en el planteamiento de la política pública.[57]

Ahora bien, el marco legal no es ajeno a la protección del derecho a la vivienda para la población desplazada. Al respecto, es importante destacar lo previsto en el Decreto 951 de 2001, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”. En el artículo 4º del citado Decreto se establece que los programas que desarrollen la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada, deben tener en cuenta los componentes de (i) retorno voluntario de las familias al municipio del que fueron desplazadas, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan y (ii) reubicación de las familias desplazadas en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno. Así mismo, el artículo 5º del Decreto en mención prevé que para cada componente se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recientemente, la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” en su capítulo IV, denominado “Restitución de vivienda”, señaló en su artículo 123: “Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”. [58]

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

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

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

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

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

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...).

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer

espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...).

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

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

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

## 6. Derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos. Reiteración de jurisprudencia

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General Número 7 (en adelante OG 7), se ocupó del tema de los desalojos forzosos y la incidencia que tienen sobre el derecho a una vivienda digna, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Comité definió la expresión “desalojo forzoso” en el párrafo 3º de la OG 7 como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de

protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

Como se observa, si bien en principio los desalojos forzosos resultan contrarios al derecho a una vivienda digna, aquellos que se realicen de manera legal y respeten los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se consideran compatibles con las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados. En efecto, todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del derecho al debido proceso y contemplar las siguientes medidas: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”. [59]

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

Ahora bien, con base en estas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los principios constitucionales y demás normas internas que regulan el tema de los desalojos forzosos, la Corte Constitucional ha abordado en diferentes oportunidades este tema en relación con los inmuebles que ocupan personas en situación de desplazamiento. Sobre el particular debemos destacar las sentencias T-078 de 2004 [60], T-770 de 2004 [61] y T-728 de 2008 [62], en donde se estudiaron los casos en donde personas desplazadas habían ocupado bienes públicos no aptos para asentamientos

humanos por encontrarse en zonas de riesgo, por lo que las autoridades iniciaron las diligencias respectivas tendientes a efectuar el desalojo de los inmuebles. La Corte protegió los derechos fundamentales de las personas desplazadas pero no consideró procedente suspender los desalojos, en razón a que la permanencia de los actores en estos inmuebles comportaba una amenaza a sus derechos a la integridad física y a la vida.

Posteriormente, en sentencias T-967 de 2009[63] y T-068 de 2010[64] la Corte se pronunció sobre el desalojo de personas desplazadas que habían ocupado un bien inmueble fiscal. En la primera sentencia la Corte consideró que no podía accederse a la pretensión de los accionantes en el sentido de suspender la diligencia de desalojo, ya que se estaría avalando una actuación de hecho en contravía del principio de legalidad. Sin embargo, en la sentencia T-068 de 2010 se arribó a otra conclusión, pues se afirmó que, de conformidad con la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, los desalojos forzosos de población desplazada resultaban, prima facie, contrarios a los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que se ordenó la suspensión de la diligencia de desalojo y la preservación de los lugares habitados por los peticionarios como albergue temporal.

En otra oportunidad, mediante la sentencia T-267 de 2011, esta Corporación analizó la situación de un grupo de personas campesinas y desplazadas asentadas en los predios denominados “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, sobre los que la Unidad Nacional de Tierras Rurales había empezado un proceso de extinción de dominio privado, en virtud de que no habían sido objeto de explotación económica por el titular del dominio. Sin embargo, las sociedades que figuraban con los derechos de dominio sobre los predios iniciaron un proceso policivo para restablecer la posesión de los mismos, por lo que la autoridad de policía decretó una diligencia de desalojo.

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

En la sentencia T-282 de 2011,[65] al estudiar la situación de un grupo de indígenas desplazados que habían ocupado un inmueble de naturaleza fiscal, esta Corporación señaló que si bien la medida de desalojo perseguía un fin legítimo, cual era el de proteger el patrimonio público, se afectaban gravemente los derechos de las personas desplazadas, por lo que debían primar éstos sobre el interés de la autoridad de policía accionada de recuperar el patrimonio público, teniendo en cuenta además que no se había hecho un uso socialmente adecuado del bien, por lo que también se ordenó suspender la diligencia de desalojo.

En sentencia T-349 de 2012,[66] la Corte estudió el caso de varias familias conformadas por madres cabezas de hogar y víctimas de desplazamiento forzado a quienes la Gobernación del Casanare había ofrecido un programa de vivienda de interés social que no se había llevado a cabo, por lo que dichas personas habían ocupado un lote del municipio de Yopal, situación que llevó a la Gobernación Departamental a ordenar el desalojo del inmueble ocupado. Esta Corporación le ordenó a las autoridades departamentales y municipales que se abstuvieran de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto se garantizara a la población afectada que residía allí una solución de vivienda adecuada.

Así mismo, esta Corporación ha tenido la oportunidad de estudiar casos similares al que se analiza en esta oportunidad, en donde personas desplazadas se ven abocadas a un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho por ocupar un inmueble privado. Por ejemplo, en la sentencia T-946 de 2011,[67] la Sala Primera de Revisión concedió el amparo al derecho a la vivienda digna de un grupo de personas desplazadas que habían ocupado un predio privado en el municipio de Valledupar y a las que se les había iniciado un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. La Corte advirtió que la diligencia de lanzamiento sólo podía llevarse a cabo cuando se reubicara en un albergue provisional a la población asentada en el predio en cuestión, y posteriormente se debería incluir a dicha población en un plan de vivienda que garantizara plenamente su derecho a la vivienda digna.

En esta misma línea jurisprudencial, la Corte, en sentencia T-119 de 2012[68] analizó el problema de vivienda que afectaba a un grupo de personas desplazadas que habían ocupado un predio privado en el municipio de Riohacha y por tal situación se les había iniciado un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en el que se había decretado la

diligencia de lanzamiento. La Corte constató que la administración municipal no tenía una alternativa de vivienda para reubicar a la población que iba a ser desalojada del predio privado, por lo que ordenó suspender la práctica de una diligencia de lanzamiento hasta que se garantizara el acceso a un albergue en condiciones dignas a los accionantes. En esta sentencia, la Corte ponderó los bienes jurídicos en conflicto, esto es, por un lado, el orden público y la igualdad formal en desarrollo del principio de legalidad, y por otro, la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, y precisó:

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

Finalmente, es importante mencionar la sentencia T-454 de 2012,[69] en la que se estudió la solicitud de tutela elevada por el Fondo Ganadero del Meta S.A. para que se hiciera efectiva la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sobre los ocupantes ilegales de una hacienda de su propiedad, que eran en su mayoría personas desplazadas. Si bien la Corte declaró la carencia actual de objeto, pues la diligencia de desalojo se había llevado a cabo, comunicó la providencia a las autoridades encargadas de atender a la población desplazada para que las familias que fueron desalojadas del predio en cuestión, tuvieran acceso a (i) un albergue en condiciones acordes para la dignidad humana; (ii) planes de vivienda que les permitieran garantizar este derecho a largo plazo; y (iii) los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica previstos en la ley y en la jurisprudencia para esta población. La Corte, luego de reiterar la jurisprudencia relativa a los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, concluyó:

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

Conforme a los argumentos expuestos es viable concluir que (i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada se vea abocada a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución bienes ocupados irregularmente. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección de la población desplazada y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional y la ley en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado.[70] Así mismo, (iv) en el trámite de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar el derecho al debido proceso tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble, y (v) en los casos de ocupación de predios privados es posible que el juez de tutela ordene la suspensión de la diligencia de lanzamiento hasta tanto no se haya garantizado un albergue provisional a la población desplazada afectada.

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

La Corte Constitucional ha precisado que en materia de desplazamiento forzado, las diferentes entidades del nivel nacional así como las entidades territoriales, tienen precisas obligaciones de atención y garantía de los derechos de las personas desplazadas. Al respecto, en la sentencia T-025 de 2004[71] dijo esta Corporación:

“Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y

componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social. (Artículo 1º. del decreto 2569). Además la Ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.” (Artículo 6º. De la ley 387 de 1997). A dicho Consejo concurren los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia”.

Por su parte, la legislación ha adjudicado diversas obligaciones a las entidades territoriales para garantizar los derechos de las personas desplazadas. Así por ejemplo, la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, creó en el artículo 7º los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, como una herramienta para apoyar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, a través de las entidades territoriales. Posteriormente, mediante el Decreto 2569 de 2000, “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, se radicó en cabeza de los alcaldes municipales, distritales y gobernadores, la obligación de crear dichos Comités.

Ahora bien, sobre el tema del derecho a la vivienda de la población desplazada es preciso mencionar el Decreto 951 de 2001, “por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”, el cual dispuso en su artículo 25 que de conformidad con el principio de concurrencia, los departamentos, municipios y distritos deben contribuir con recursos económicos, físicos o logísticos para ejecutar la política habitacional a favor de la población desplazada, asignándole a las entidades territoriales las siguientes responsabilidades:

“1. Formular, en coordinación con la Red de Solidaridad Social, el Plan de Acción Zonal para su adopción por parte del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a

la Población Desplazada.

2. Formular y adoptar los planes de vivienda para la población desplazada, en los términos dispuestos en el presente decreto y de conformidad con los planes de vivienda de la respectiva entidad territorial.

3. Establecer los mecanismos de coordinación para que las entidades nacionales puedan entregar la asistencia técnica a la población desplazada, para superar los problemas habitacionales.

4. Identificar y apropiar los recursos necesarios para concurrir con las entidades nacionales en la solución de los problemas habitacionales de la población desplazada de acuerdo con la ley.

5. Informar, con la periodicidad establecida al Inurbe y a la Red de Solidaridad Social, de las demandas de la población y las acciones realizadas en materia de vivienda para la atención de la población desplazada”.

Así mismo, es importante señalar lo dispuesto en el Auto 007 de 2009,[72] en el que se analizó la coordinación de la política pública en materia de desplazamiento forzado entre la Nación y las entidades territoriales, indicando lo siguiente:

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

En consecuencia, es claro que tanto las entidades del orden nacional, como las entidades

territoriales tienen obligaciones ineludibles en materia de atención a la población desplazada y que su accionar se encuentra regido por los siguientes principios (i) coordinación, que exige de las autoridades administrativas de todo nivel la ordenación coherente, eficiente y armónica de sus actuaciones, con el propósito de alcanzar los fines del Estado; (ii) concurrencia, que implica la existencia de mecanismos de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que estas últimas puedan intervenir en el diseño y desarrollo de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y local; y (iii) subsidiariedad, que implica que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias.[73]

#### 8. Los efectos inter comunis de los fallos de tutela

De conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)”. No obstante, en algunas ocasiones la Corte Constitucional ha decidido extender los efectos de sus sentencias a personas que a pesar de no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes, se encuentran en las mismas condiciones de éstos, es decir, les ha otorgado un efecto inter comunis. Al respecto, en la sentencia SU-1023 de 2001 se dijo:

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

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

peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.[74]

## 9. Estudio del caso concreto

En primer término, resulta necesario referirse a la solicitud de los accionantes de suspender la orden de lanzamiento por ocupación de hecho decretada por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta, ya que si bien la Alcaldía Municipal de Cúcuta informó que no se había llevado a cabo dicha diligencia porque mediante sentencia de tutela se había decretado la nulidad de todo lo actuado en dicho proceso policivo, la posibilidad de que se decrete nuevamente la diligencia de lanzamiento es factible porque dicha medida no es ajena al trámite que se adelanta, por el contrario, es inherente a dicho proceso.

La Sala encuentra que la Observación General Número 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, establece que los desalojos forzosos que se efectúen en contra de población vulnerable resultan en principio contrarios a las normas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, la jurisprudencia constitucional reseñada en el acápite 6 de esta providencia precisa que en los casos en donde se encuentran en conflicto los derechos de los propietarios de predios privados frente al derecho a la vivienda digna de la población desplazada por una orden de lanzamiento por ocupación de hecho, la ponderación de dichos derechos lleva a considerar que la actuación es desproporcionada si no se brinda a los ocupantes del predio una alternativa de vivienda digna, pues de producirse el lanzamiento se agudizaría la afectación intensa de sus derechos fundamentales, mientras que la no ejecución de la orden de desalojo implica una alteración intermedia de los derechos de los querellantes, quienes no utilizan dichos predios para satisfacer su derecho a la vivienda, por lo que debe darse prevalencia a los derechos de los accionantes, de acceder a una vivienda digna, sobre los derechos igualmente legítimos de los propietarios de los predios en cuestión.

Por ende, dado que a los accionantes se les debe garantizar su derecho a la vivienda digna, que como se dijo, reviste el carácter de derecho fundamental autónomo cuando se trata de

población desplazada, y tal como lo ha señalado el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin vivienda, lo que implica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se reubique a estas personas o se les proporcione otra vivienda, esta Sala estima que, en los casos en los que personas sujetos de especial protección constitucional, como la población desplazada, se encuentren ocupando un inmueble, ya sea público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tengan otra alternativa de habitación, deben ser alojados en un albergue que garantice las condiciones mínimas del derecho a la vivienda digna antes de que se emita cualquier orden de lanzamiento o desalojo sobre el predio en el que se encuentran asentados. En consecuencia, esta Sala considera necesario emitir un orden en la que se garantice el derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas sin que se afecten de manera desproporcionada los derechos que sobre los inmuebles tienen sus propietarios.

En el caso objeto de estudio los accionantes se encuentran asentados desde agosto del año 2009 en diferentes predios ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, situación que fue conocida desde el primer momento por la Alcaldía, ya que se instauró querrela policiva por ocupación de hecho por parte del señor Rafael Ignacio Rosas Ramírez, quien dice ser propietario del inmueble ocupado. En consecuencia, resulta inaceptable que transcurridos más de tres años desde la ocupación de hecho llevada a cabo por un grupo de personas desplazadas ninguna autoridad haya solucionado el problema de vivienda que aqueja a estas personas, teniendo las entidades accionadas y vinculadas a esta acción, esto es, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Alcaldía Municipal de Cúcuta, las herramientas legales para garantizar efectivamente el derecho de los accionantes a una vivienda digna, tal como se desprende de la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” y de los Decretos 4800 de 2011 “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones” y 4802 de 2011 “por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

En efecto, los tutelantes indican que actualmente viven en “ranchos miserables” en terrenos que se encuentran abandonados y que carecen de servicios públicos. Así pues, es

pertinente reiterar lo señalado en la sentencia T-088 de 2011,[75] en donde se indicó:

“la vivienda no puede equipararse a la simple existencia de un techo que resguarde a un individuo y a su familia de la lluvia, el calor o el frío excesivos, ni tampoco cabe considerarla solamente como una comodidad. Para el Comité [Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales], este derecho debe ser concebido como el derecho a tener una vivienda digna o adecuada. En otras palabras, el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”[76], sin consideración exclusiva a los ingresos económicos”.

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

Por lo tanto, es claro que en el presente caso ninguna de las autoridades accionadas y vinculadas a éste proceso ha garantizado a los peticionarios el derecho a una vivienda digna, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional, desconociendo que se trata de personas desplazadas por la violencia y que dada su condición de vulnerabilidad son sujetos de especial protección constitucional. Así pues, debe reiterarse que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada sólo se satisface de manera integral cuando concurren dos eventos: “(i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada”.[77]

De otro lado, considera esta Sala que, dado que existe un gran número de personas que se encuentran asentadas en los predios ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El

Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, que al igual que los accionantes se les vulnera su derecho a la vivienda digna, pero no interpusieron una acción de tutela, es preciso que en esta providencia se extiendan los efectos de la misma a todas las personas desplazadas que se encuentran asentadas en los citados predios. Tal como ya se mencionó en el apartado 7º de esta sentencia, los fallos de tutela pueden tener efectos inter comunis cuando terceras personas se encuentren en condiciones objetivas similares a aquellas que acudieron al trámite de tutela en calidad de accionantes y se pretenda garantizar el goce efectivo de los derechos de toda la comunidad, como acontece en esta oportunidad. Por tal razón, resulta imperioso que la protección de los derechos fundamentales se extienda a todas las personas desplazadas asentadas en los predios “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en las presentes acciones de tutela.

Finalmente, debido a que en el presente asunto pueden existir personas que no tienen la calidad de desplazadas y que se encuentran ocupando el predio, esta Sala estima necesario reiterar que “los criterios diferenciadores que justifican la adopción de acciones positivas a favor de este grupo especial -y no de la población en general- están definidos por el hecho de la violenta expulsión de su territorio, como resultado del incumplimiento sistemático del Estado de sus obligaciones de seguridad y protección. Situación que se traduce en una masiva y continúa transgresión de derechos fundamentales que hace que estas personas se encuentren en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. Son estas características las que convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, en desarrollo del mandato de atención prevalente y especial que se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución”. [78]

En consecuencia, se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta decisión, realizar un censo de las familias asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta de que trata este proceso, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional. Para ello, se deberán tener en cuenta, especialmente, los lineamientos sistematizados en la sentencia

T-328 de 2007.[79]

Una vez se haya efectuado la identificación descrita en el numeral anterior, el amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en ese censo, su condición de personas desplazadas por la violencia.

No obstante, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el mencionado predio y no tienen la calidad de desplazados por la violencia. Por este motivo, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, y considerando la protección constitucional reforzada que ampara a las personas con discapacidad, las madres o padres cabeza de familia, los adultos mayores, los niños, los indígenas y los afros, entre otros, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Cúcuta que informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas que ocupan los predios “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, y que no ostentan la condición de desplazados por la violencia, cuáles son las políticas públicas -municipales y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

De otra parte, con el fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas asentadas en los predios mencionados, esta Sala advertirá a la Alcaldía de Cúcuta y a la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta que deberán abstenerse de ordenar y realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento sobre los predios concernidos, hasta tanto no se les garantice a las personas desplazadas asentadas en ellos un albergue provisional en condiciones dignas.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Cúcuta y a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización del censo ordenado, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes, hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas, para lo cual, las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales, deberán diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de los inmuebles.

Así mismo, se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, una vez culminado el censo ordenado en esta sentencia, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, y determine el estado actual de las ayudas recibidas por estas y sus núcleos familiares, como víctimas del desplazamiento forzado, para que adelante y concluya las acciones necesarias en orden a que se les garantice el acceso efectivo a los planes y programas de atención y estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el ofrecerles una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización socioeconómica, hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

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

### III. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo del veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012) proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de Cúcuta que a su vez confirmó la sentencia proferida el (12) de septiembre de dos mil doce (2012) por el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Garantías de Cúcuta, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, y en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Claudia Marizol Yavimay Moya y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta.

Segundo.- REVOCAR el fallo del veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012) proferido por el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras que a su vez confirmó la sentencia proferida el catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012) por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, y en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Sandra Milena Moya Parada y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta decisión, realice un censo de las familias asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta de que trata este proceso, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cúcuta y a la Unidad de Atención y Reparación

Integral a las Víctimas que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización del censo ordenado en el numeral anterior, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, sin importar que no hayan acudido a la presente acción de tutela en calidad de accionantes, hasta tanto adelanten las gestiones idóneas y necesarias para que en un término inferior a tres (3) meses, si existe un plan de vivienda para la población desplazada dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales, incluya a los accionantes en el mismo, y en caso de que no exista un plan para ello, en el término de seis (6) meses se deberá adoptar un plan municipal de realización plena del derecho a la vivienda digna que se incorpore a los planes municipales y de desarrollo, para lo cual, las respectivas autoridades municipales y nacionales, deberán diseñar y ejecutar todas las medidas a su alcance para solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación de los referidos inmuebles.

Quinto.- ADVERTIR a la Alcaldía Municipal de Cúcuta y a la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta que deben abstenerse de ordenar y realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento sobre los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, hasta tanto no se les garantice a las personas desplazadas asentadas en ellos un albergue provisional en condiciones dignas.

Sexto.- ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que una vez culminado el censo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de esta sentencia, y en un término inferior a tres (3) meses, valore las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas asentadas en los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta y determine el estado actual de las ayudas recibidas por éstas y sus núcleos familiares como víctimas del desplazamiento forzado, para que adelante y concluya las acciones necesarias en orden a que se les garantice el acceso efectivo a los planes y programas de atención y estabilización a los que tiene derecho. Esto incluye el ofrecerles una solución definitiva mediante la ejecución de programas de estabilización socioeconómica que se incorporen a los planes de desarrollo municipales y departamentales, hasta tanto las condiciones que

dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

Séptimo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Cúcuta que informe por escrito, de manera clara y detallada, a cada una de las personas que ocupan los predios denominados “El Espinal”, “El Paraíso Perdido” y “El Espinal 2”, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo Fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta, y que no ostentan la calidad de desplazados por la violencia, cuáles son las políticas públicas - municipales, y/o nacionales-, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

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

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

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Los expedientes T-3716835 y T-3720697 fueron escogidos para revisión por medio del Auto de diciembre siete (7) de dos mil doce (2012) proferido por la Sala de Selección Número Doce.

[2] Debido a que los hechos de los expedientes bajo estudio (T-3716835 y T-3720697) son idénticos, así como las respuestas a las acciones de tutela por parte de las entidades accionadas y de los terceros interesados en el proceso, pues en los dos casos se trata del mismo formato de tutela, se narrarán los hechos de los dos expedientes y las contestaciones a las demandas en un sólo acápite.

[3] Folio 88 del expediente del cuaderno principal del expediente T-3716835. En adelante, siempre que se mencione un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal del expediente T-3716835, a menos que se diga expresamente que hace referencia a otro cuaderno.

[4] Folios 108 a 114.

[5] Folios 118 y 119.

[6] Folios 128.

[7] Folio 130.

[8] Folios 203 a 206.

[9] Folios 231 a 236.

[10] Folios 247 a 253.

[11] Folio 263.

[12] Folios 18 y 19.

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

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

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

[16] En la sentencia T-1104 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras, la Corte ha sostenido que cuando se trata de una acción de tutela que busca controvertir decisiones al interior de un proceso policivo se siguen las subreglas de la tutela contra providencias judiciales.

[17] Sentencias T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino. A.V. Jaime Araújo Rentería); T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. S.P.V. Mauricio Gonzales Cuervo).

[18] En esta sentencia se declaró la exequibilidad del párrafo del artículo 1º de la Ley 387 de 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[19] Esta Corporación en sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), sostuvo que estos principios rectores “pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos

específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes”.

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

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

[22] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[24] M. P. Alejandro Martínez Caballero.

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

[26] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[27] Sentencias T-602 de 2003 (MP. Jaime Araujo Rentería); y T-669 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[28] Sentencia SU- 1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[29] Sentencia T-721 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[30] Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

[31] Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[32] Sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[33] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

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

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

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

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

[38] Observación General No. 3.

[39] Sentencia C-507 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SPV Jaime Araújo Rentería; Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable una norma, por violar el principio de progresividad, en su versión de prohibición de regresividad injustificada. El precepto examinado, en la práctica, tenía la potencialidad de obligar a las

universidades estatales del orden nacional, a realizar unas destinaciones de recursos que antes de esa norma no estaban obligadas a hacer. Dado que eso suponía una afectación en la prestación del servicio misional, la Corporación juzgó que existía un retroceso. Como el retroceso no fue justificado, la norma fue declarada inexecutable. Para decidir dijo, al respecto, que “la medida reduce de manera sustantiva los recursos destinados a la educación superior. En estos casos, las autoridades competentes pueden demostrar que la medida no “retrocede” los avances logrados en materia de educación superior. [...] Sin embargo, nada de esto fue demostrado en el presente proceso”.

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

[41] Esa doctrina está contenida en los Principios de Limburgo, la cual fue considerada por la Corte Constitucional, justamente, como la más autorizada internacionalmente. Ver sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime) –Fundamento jurídico 8-. En relación con el punto, pueden destacarse los siguientes tres principios: “8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto, se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”; “21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúan tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se

deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”; “22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto”.

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

[43] De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental -salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida -art. 50, CP-). Otras de las

obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

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

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

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

[47] En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[48] El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda

adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo, Punto 22.

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

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

[51] Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada.

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

[53] Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

[54] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[55] IDEM.

[56] Numeral 66 del auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[57] (i) Que la política que se diseñe esté dirigida primordialmente a proveer el acceso a

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

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

[59] OG 7 párrafo 15.

[60] M.P Clara Inés Vargas Hernández.

[61] M.P Jaime Córdoba Triviño.

[62] M.P Jaime Córdoba Triviño.

[63] M.P Maria Victoria Calle Correa.

[64] M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[65] M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

[66] M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[67] M.P. María Victoria Calle Correa.

[68] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[70] Sentencia T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[71] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[72] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[73] Ver las sentencias C-1051 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentarías), T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), así como los Autos 007 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y 383 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[74] Sentencia T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

[75] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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

[77] Sentencia T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[78] Sentencia T-725 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[79] M.P. Jaime Córdoba Triviño.