DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION VULNERABLE EN MATERIA DE DESALOJO POR OCUPACION DE HECHO-Garantías mínimas del debido proceso que deben observarse en el marco de procedimientos civiles y de policía

(…) la deficiente caracterización de la comunidad… afecta dos derechos diferentes: el debido proceso y la vivienda… [i] los errores de identificación afectaron las garantías mínimas procesales, lo que impidió que los accionantes fueran informados sobre el desalojo y que se les consultara antes de implementar la medida, lo cual a su vez impacta su derecho a la defensa. Esto crea una barrera para la implementación razonable y proporcional de la medida del desalojo… [ii] estos inconvenientes obstaculizan o dificultan la determinación de las alternativas de vivienda para la comunidad, lo que impide que puedan disfrutar plenamente de su derecho a la vivienda.

COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Contenido y desarrollo jurisprudencial/CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Procedencia de tutela por no existir recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa de procesos policivos de desalojo

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDADES Y ACTUACIONES DE POLICÍA-Flexibilidad de requisitos generales de procedibilidad a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta

DEBIDO PROCESO EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-En los trámites judiciales y en los trámites administrativos

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

DESALOJO POR OCUPACION IRREGULAR DE BIENES DE CARACTER PUBLICO-Reglas jurisprudenciales

POBLACION VULNERABLE Y POBLACION MIGRANTE FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Garantías constitucionales

PROCESO POLICIVO-Características y naturaleza jurídica/AUTORIDAD DE POLICIA-Función jurisdiccional

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Fases y oportunidades en audiencias

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DEFECTO PROCEDIMENTAL-Caracterización

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

(…) el derecho a la vivienda es fundamental, autónomo y se encuentra consagrado en la Constitución y en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Su función es solventar una de las necesidades básicas de las personas, como es contar con un techo donde habitar en paz y armonía. Este derecho supone acceder a una vivienda que tenga las características de digna y adecuada y se articula con los contenidos de a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, y g) adecuación cultural.

PROCESO DE RECUPERACION DE BIENES FISCALES O DE USO PUBLICO-Precedente constitucional en materia de protección del derecho a la vivienda digna en casos de desalojo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Medidas de protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Medidas de protección a largo y mediano plazo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Alcance de la medida provisional de albergue y solución definitiva de vivienda

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Primera de Revisión-

SENTENCIA N° T-244 de 2023

Referencia: Expediente T-8.982.346.

Acción de tutela formulada por Luis Esteban Martínez Giraldo y otros contra la Alcaldía Municipal de Suan, la Inspección de Policía de esa ciudad y la Gobernación del Atlántico.

Magistrada Ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., siete (07) de julio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo (quien la preside), y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA.

1. Este fallo se expide en el proceso de revisión de las decisiones emitidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan (Atlántico) y el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, en el trámite de la acción de tutela presentada por Hilda María Soto Pushaina y Luis Esteban Martínez Giraldo, a nombre propio y en representación de Liam Esteban Martínez Soto; Yaneth Cecilia Barrios Valencia, a nombre propio y en representación de Yulienis Paola Fonseca Barrios, Juliana Fonseca Barrios, Layoner David Barrios Valencia, Yulianis Barrios Valencia y Martin Elías Barrios Valencia; Keila Ortega Fajardo, a nombre propio y en representación de Jhoyker Gregorio Ortega Fajardo y Joskeyli Verónica Ortega Fajardo; Ronaldo Enrique Peña Barranco, Gregorio José Martínez Videz y Orlando Rafael Díaz Arrieta contra el Municipio de Suan, el Departamento del Atlántico y la Gobernación del Atlántico.

1. En el Auto del 28 de octubre de 2022, la Sala de Selección Número Diez escogió el expediente T-8.982.346 para su revisión1. En esa misma audiencia, el expediente fue

repartido a la magistrada Natalia Ángel Cabo para sustanciar la decisión.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes

1. Desde hace aproximadamente 4 años, los actores llegaron al predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 045-623302, situado en el municipio de Suan (Atlántico), procedentes de Venezuela y de otros lugares de Colombia. En ese lugar, los peticionarios se agruparon en un asentamiento llamado La Mano de Dios en donde habitan niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad. En dicho predio no existen baños ni servicios públicos domiciliarios.

1. Como resultado de esa situación, el 12 de marzo de 2020, la Alcaldía del Municipio de Suan, propietaria del bien, inició un proceso policivo de perturbación por ocupación de hecho para recuperar la posesión de ese inmueble. La Inspección de Policía de Suan (Atlántico) llevó a cabo este trámite bajo el Radicado No 025B del 2020 y avocó conocimiento del asunto el 25 de marzo de 2020, por medio del Auto No 0193.

1. El 11 y 16 de marzo de 2021, la Inspección de Policía de Suan realizó una audiencia para adelantar la inspección ocular al predio objeto de restitución. A dicha diligencia asistieron las partes del proceso, la secretaria de planeación municipal, el personero municipal de Suan y el comandante de policía de ese municipio. Durante la inspección ocular, cada parte del proceso expuso sus argumentos, y se constató que en el lugar habitaban 130 familias en viviendas artesanales. La administración municipal buscó recuperar la posesión del bien de su propiedad, mientras que los ocupantes reclamaron el respeto del derecho a la confianza

legítima y solicitaron ayuda debido a su situación de vulnerabilidad. Además, la Inspección de Policía de Suan declaró fallida la conciliación ante la ausencia de concertación entre las partes respecto de la ocupación del predio.

1. El 19 de marzo de 2021, dicha Inspección llevó a cabo una audiencia pública en la que se verificó la asistencia de las partes, se identificó el predio en cuestión y se rechazó una solicitud de nulidad presentada por la parte demandada en el proceso policivo. En dicha diligencia, se concedió el amparo de la perturbación de la posesión solicitado por el alcalde Municipal de Suan y se requirió a los ocupantes que desalojaran el predio de manera voluntaria. La autoridad de policía explicó que la administración local es la propietaria del inmueble y que este será destinado para programas del plan local de desarrollo. Aunque reconoció la problemática de vivienda de los ocupantes, la inspectora de Policía indicó que estos deberán beneficiarse de los programas que tiene el Estado para satisfacer el derecho a la vivienda. Finalmente, en esa audiencia pública se notificó la decisión y se señaló que contra ella procedían los recursos de ley.

1. Después de que el abogado de los ocupantes interpuso el recurso de apelación, la secretaria general de la Alcaldía Municipal asumió el conocimiento de la petición y fijó como fecha para la sustentación del escrito el 5 de abril de 2021. Durante la audiencia adelantada en la fecha mencionada, la secretaria declaró desierto el recurso de apelación por falta de sustentación, notificó su decisión y remitió el expediente al despacho de origen.

1. Posteriormente, a través del Auto No 12 del 9 de abril de 2021, la Inspección de Policía de Suan fijó como fecha para la restitución del inmueble el día 20 de ese mismo mes y año. Sin embargo, la diligencia no se efectuó por orden del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Suan (Atlántico), quién, en el marco de otra acción de tutela formulada por el abogado de los accionantes, ordenó suspender el desalojo4. Una vez que se revocó esa decisión, la autoridad de policía programó nuevamente la diligencia de desalojo para el 7 de julio del 2021. No obstante, el lanzamiento del predio volvió a suspenderse debido a que el abogado de los

ocupantes presentó una nueva acción de tutela5.

1. En ese contexto, el 15 de julio de 2021, la Regional Atlántico de la Defensoría del Pueblo convocó a la Alcaldía para recordarle la importancia de realizar las mesas de diálogo, elaborar un censo y caracterizar a la comunidad actora. Además, ese mismo día, el apoderado de los ocupantes formuló derechos de petición ante las autoridades locales para que adoptaran las medidas recomendadas por el Ministerio Público, situación que originó la presentación de una tercera acción de tutela6.

1. La Alcaldía de Suan citó a la comunidad a unas mesas de diálogo que se llevaron a cabo el 27 de julio, el 31 de agosto y el 22 de septiembre del 2021. En dichas reuniones, la administración se comprometió a elaborar un plan de acción para atender a la población del asentamiento de La Mano de Dios y escuchar a la comunidad. Asimismo, convocó a organizaciones de la sociedad civil para que colaboraran en la satisfacción de los derechos de la comunidad, por ejemplo, mediante el diseño de programas de recuperación nutricional, ayudas humanitarias y ferias de proyectos.

1. El 30 de junio de 2022, la Inspección de Policía de Suan notificó al grupo de demandantes que la fecha de desalojo del predio sería el 6 de julio de 2022 a partir de las 8:00 a.m., en caso en que los ocupantes de hecho no desocuparan el inmueble objeto del proceso de manera voluntaria.

1. El 1 de julio de 2022, a través de la acción de tutela de la referencia, los actores cuestionaron la constitucionalidad del proceso de perturbación por ocupación de hecho que estaba adelantando la Inspección de Policía de Suan (Atlántico). A su juicio, la decisión de adelantar el desalojo vulneró sus derechos al debido proceso, a la dignidad humana y a la

vivienda, al expulsarlos del lugar en el que habitaban desde hace 4 años. Según la demanda, el trámite objeto de tutela afectó a varias familias de migrantes y de desplazados por la violencia, pues dichos núcleos familiares llegaron a Suan desde otros lugares de Colombia y de Venezuela. Al mismo tiempo, los demandantes indicaron que en el asentamiento La Mano de Dios viven niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad, quienes se verían afectados con la decisión de desalojo. Los accionantes precisaron que su situación es precaria frente al goce de sus derechos porque, por ejemplo, no tienen acceso a baños o a servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, los actores resaltaron que vivir en ese lugar es la única opción que tienen a su disposición. Asimismo, de acuerdo con lo afirmado en la demanda, las familias del asentamiento están en riesgo porque, de ser desalojadas, se verían obligadas a habitar en la calle. En la siguiente tabla se recoge la situación particular de los demandantes:

Núcleo Familiar

Condición del núcleo familiar o sujeto

1. Luis Esteban Martínez Giraldo, Hilda María Soto Pushaina y Liam Esteban Martínez Soto.

Luis Esteban Martínez Giraldo e Hilda María Soto Pushaina son mayores de edad y víctimas de desplazamiento forzado, pues se encuentran inscritos en el registro de víctimas UARIV. Los demandantes alegaron no tener suficientes recursos y estar en una situación de extrema pobreza. Liam Esteban Martínez Soto, menor de edad, es hijo de los actores.

1. Orlando Rafael Díaz Arrieta y su esposa

Orlando Rafael Díaz Arrieta indicó que él y su esposa se encuentran en una situación de pobreza extrema. Agregó que migró a Venezuela producto del conflicto armado y regresó a Colombia por la crisis social y económica del vecino país. En la actualidad, desempeña

labores de construcción y su esposa es trabajadora doméstica.

1. Gregorio José Martínez Videz, Yaneth Cecilia Barrios Valencia y los menores de edad Yulineis Paola Fonseca Barrios, Juliana Fonseca Barrios, Layoner David Barrios Valencia, Yulianis Barrios Valencia y Martín Elías Barrios Valencia.

El señor Martínez Videz es migrante venezolano y vive en una situación de pobreza extrema. El actor presta el servicio de motocarro en el municipio de Suan para sostener a su familia que está compuesta por (i) su esposa, la señora Yaneth Cecilia Barrios Valencia; (ii) los hijos menores Yulineis Paola Fonseca Barrios, Juliana Fonseca Barrios, Layoner David Barrios Valencia y Yulianis Barrios Valencia y (iii) su hijo mayor Martín Elías Barrios Valencia. La señora Barrios Valencia labora como trabajadora doméstica y también contribuye al sustento del hogar.

1. Rolando Enrique Peña, Keila Verónica Fajardo Guevara y sus hijos Jhoyker Gregorio Ortega Fajardo y Joskeyli Verónica Ortega Fajardo

Rolando Enrique Peña es de nacionalidad colombiana y trabaja en un lavadero de carros. Su pareja, Keila Verónica Fajardo Guevara, es ama de casa, es venezolana y tiene una hija y un hijo de esa misma nacionalidad: Jhoyker Gregorio Ortega Fajardo y Joskeyli Verónica Ortega Fajardo. La familia enfrenta una situación de extrema pobreza.

Tabla 1 elaborada por la magistrada ponente con las pruebas de la acción de tutela

1. Los tutelantes agregaron que propusieron a la administración municipal diferentes alternativas para resolver su situación, tales como el diseño de planes de reubicación o de legalización de su posesión. Ante la inminencia de la expulsión del predio, los peticionarios formularon la acción de tutela y solicitaron, a título de medida provisional, la suspensión inmediata de la orden de policía de desalojo programada para el 6 de julio de 2022.

1. En esas circunstancias, los accionantes formularon las siguientes pretensiones: (i) amparar los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vivienda en condiciones de dignidad, a la salud y a la seguridad personal; (ii) suspender el desalojo hasta que no se realizara un censo de caracterización de las personas que se encuentran ubicadas en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 045-62330 en el municipio de Suan y hasta tanto no se formulara un plan integral, claro y concreto de reubicación o legalización de asentamientos que garantizara el acceso a una vivienda digna por parte de la población habitante del predio mencionado a corto y a mediano plazo7; (iii) oficiar al Ministerio Público y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- para que vigilaran el cumplimiento del fallo; y (iv) extender la protección que eventualmente se concediera en el fallo a la totalidad de las familias que habitan en el asentamiento La Mano de Dios.

A. Traslado y contestación de la acción de tutela

1. El 5 de julio de 2022, el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan asumió conocimiento de la acción de tutela presentada contra la Alcaldía Municipal de Suan y la Gobernación de ese departamento y les corrió traslado de esta.

1. En escrito del 6 de julio de 2022, el alcalde del municipio de Suan, Danilo Rafael Cabarcas Orozco, solicitó que se declarara improcedente la tutela por configurarse la cosa juzgada en relación con las tres sentencias de tutela que fueron promovidas por los actuales peticionarios y que se identifican con los radicados No 08770-40-89-001-2021-00018, No 08770-40-89-2021-00031-00 y No 08770-40-89-001-2021-00043-00. Al respecto, esa autoridad municipal adujo que, en los trámites antes citados y en el actual proceso concurren las mismas circunstancias fácticas que consisten en cuestionar el procedimiento de perturbación por ocupación de hecho que concluyó con el desalojo del predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 045-62330. A su juicio, en las tutelas falladas, los juzgados que

resolvieron las demandas establecieron que no hubo violación alguna de los derechos a la vivienda, a la vida, a la igualdad y a la subsistencia de los actores.

1. Por otro lado, el representante de la entidad territorial indicó que el inmueble objeto de ocupación es un bien fiscal que no se encontraba en situación de abandono, ya que la administración realizó labores de mantenimiento sobre el mismo y está destinado a ejecutar proyectos del Plan de Desarrollo del municipio 2020-2023. Es más, el alcalde precisó que ese bien hace parte de la zona de expansión urbana en donde se construyó la sede sur de la Universidad del Atlántico, la urbanización a La Inmaculada Concepción, el Centro Integral de Desarrollo (CID) y el Centro Integral de Convivencia (CIC). A su vez, el alcalde de Suan informó que el municipio defendió de forma rápida la posesión de su inmueble, pues instauró la querella el 12 de marzo de 2020, poco después de la ocupación ilegal que tuvo lugar el 20 de diciembre de 2019. De ahí que, a su juicio, los ocupantes no están protegidos por el principio de confianza legitima.

1. Además, el alcalde explicó que tomó medidas para asegurar los derechos de los ocupantes mientras se tramitó el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. En efecto, según ese funcionario, la administración creó espacios de concertación con la comunidad y elaboró un plan de acción con la finalidad de prevenir la vulneración de los derechos de los ocupantes del inmueble. Por ejemplo, el municipio entregó subsidios de arriendo por 3 meses a las 18 familias asentadas en el predio objeto de ocupación; dispuso lugares para albergar a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad y acompañó a las personas de la tercera edad de ese asentamiento para que accedieran a los apoyos económicos que prevé el programa Colombia Mayor, entre otras medidas.

1. Asimismo, el representante del municipio de Suan manifestó que la inspectora de Policía de esa ciudad llevó a cabo el procedimiento de perturbación por ocupación de hecho con el respeto debido a todas las garantías del derecho al debido proceso. Como muestra de ello, la administración municipal organizó mesas de trabajo con los actores para resolver la

ocupación ilegal denunciada. Finalmente, ese funcionario público comunicó que, el 6 de julio de 2022, de forma pacífica, se adelantó el desalojo de los actores8 y agregó que los peticionarios y los demás ocupantes del inmueble no acudieron a los sitios destinados por la administración municipal en el plan de acción que estructuró, sino que fueron acogidos por amigos y familiares.

1. El 7 de julio de 2022, la secretaria jurídica del Departamento del Atlántico, Luz Silene Romero, contestó la acción de tutela y solicitó que fuera declarada improcedente por falta de legitimación en la causa por pasiva. Esa funcionaria afirmó que no vulneró ninguno de los derechos de los actores, en razón a que no participó en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho cuestionado en la presente demanda. Inclusive, aclaró que no tiene competencia para iniciar ese trámite.

1. En un escrito del 11 de julio de 2022, la inspectora de Policía de Suan, Milagros Rodríguez, reiteró de forma expresa, integral y literal el informe rendido por el alcalde del municipio de Suan (Atlántico).

A. Decisiones objeto de revisión

Decisión de primera instancia

1. A través de Sentencia del 15 de julio de 2022, el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan declaró improcedente la acción de tutela por configurarse la cosa juzgada en relación con los procesos con radicado No 08770-40-89-001-2021-00018, No 08770-40-89-2021-00031-00 y No 08770-40-89-001-2021-00043-00. La autoridad judicial explicó que en esos tres casos estudió las tutelas presentadas por las familias del asentamiento La Mano de Dios para

obtener el amparo de sus derechos a la vivienda digna y a la dignidad humana. El juez precisó que, en la segunda tutela, declaró la cosa juzgada por los derechos mencionados y negó el amparo por otras garantías que no había estudiado en la primera demanda. Además, ese despacho judicial esbozó que el objeto de esas tutelas correspondió con el proceso de desalojo. Además, el juzgado de primera instancia consideró que se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado porque los actores desalojaron el predio y se dirigieron a casas de sus amigos y familiares. Por último, el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan determinó que la Gobernación del Atlántico no tenía legitimidad en la causa por pasiva.

Impugnación de la acción de tutela

1. Los accionantes impugnaron la decisión de instancia. En primer lugar, manifestaron que, en el presente caso, no se configuró una cosa juzgada frente a los procesos No 08770-40-89-001-2021-00018, No 08770-40-89-2021-00031-00, No 08770-40-89-001-2021-00043-00 y No 08770 -40-89-001-2022-00012-00, puesto que la actual demanda tiene una causa, unas partes y unas pretensiones diferentes9. A su juicio, ninguno de los actores del caso objeto de revisión coincide con los accionantes de las otras tutelas presentadas y, además, en cada demandada de amparo se cuestionaron distintas etapas del proceso policivo de lanzamiento.

1. En segundo lugar, los peticionarios indicaron que no se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, pues las entidades accionadas desplegaron varias conductas que vulneraron sus derechos. Por ejemplo, la Alcaldía de San Juan y la Inspección de Policía de ese municipio llevaron a cabo el desalojo del asentamiento de La Mano de Dios de manera que, en este caso, se produjo un daño consumado10. Los tutelantes afirmaron que la vulneración de sus derechos continúa y es más intensa después del desalojo que sufrieron. En efecto, las entidades accionadas no les ofrecieron la posibilidad de acceder a los alojamientos temporales en establecimientos públicos o privados para reubicarse transitoriamente ni les informaron la posibilidad de incluirlos en los planes de reubicación y

de vivienda para la población vulnerable.

1. En tercer lugar, los demandantes señalaron que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. En su criterio, un grupo de la comunidad está conformado por desplazados, mientras que otro está compuesto por migrantes venezolanos. El desplazamiento interno forzado y la migración les ha impedido tener lazos familiares en el país y beneficiarse de los subsidios de vivienda. Asimismo, los accionantes afirmaron que, actualmente, están en una situación de habitanza de calle.

1. Por último, los actores solicitaron la tutela de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, que se ordenara a las entidades accionadas que diseñaran un plan de reubicación o legalización de asentamientos que contara con su participación. Mientras esta petición se cumplía, pidieron la posibilidad de acceder a alojamientos temporales en donde puedan ubicarse de forma transitoria. Subsidiariamente, los tutelante solicitaron que la administración municipal y departamental facilitara el acceso a los programas previstos para atender a las personas en situación de habitanza de calle.

Decisión de segunda instancia

1. Mediante la Sentencia del 22 de agosto de 2022, el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico) confirmó la decisión del juez de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela por configuración de la cosa juzgada. Al respecto, el juez retomó los argumentos expuestos en la sentencia impugnada y agregó que, en el presente caso, no hubo un daño consumado por cuanto los actores no demostraron la afectación de sus derechos fundamentales con ocasión del proceso de perturbación por ocupación de hecho y del desalojo del predio que habitaban.

A. Actuaciones en sede de revisión y pruebas

1. Con el fin de contar con elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión, por medio del auto del 13 de diciembre de 2022, la magistrada sustanciadora ordenó a las partes aportar información relacionada con los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela y con algunos hechos que ocurrieron con posterioridad a la demanda, tales como la fecha y las condiciones del desalojo del predio, las actividades realizadas por las autoridades demandadas después del desahucio y la situación socioeconómica de los actores. Asimismo, el despacho sustanciador ordenó a las autoridades judiciales de instancia que le remitieran los procesos de tutela relativos a la acción policiva 025B del 2020. La magistrada Ángel Cabo también solicitó al Ministerio Público que informara cuáles fueron sus actuaciones en el marco del procedimiento y frente a la situación de la comunidad del asentamiento de La Mano de Dios. Por último, se solicitó a algunas entidades que informaran si se incluyó a los accionantes dentro de los subsidios que suministran o programas que dirigen. Dentro del término previsto para aportar las pruebas, el despacho de la magistrada ponente recibió las siguientes respuestas:

Parte/entidad

Contenido de la respuesta

Accionantes11

Los actores informaron que desalojaron pacíficamente el predio en donde se encontraba el asentamiento La Mano de Dios el 6 de julio de 2022. Indicaron que los funcionarios de la Alcaldía les comunicaron que podían alojar a los menores de edad en la Institución Educativa Adolfo León Bolívar por tres horas, pero no les explicaron cuáles eran los programas de vivienda a los que podían acceder. Tampoco les ofrecieron una posibilidad de reubicación. Además, cada núcleo familiar señaló quién era el responsable de mantener a la familia y cuál era su lugar de habitación12.

Alcaldía Municipal de Suan13

El alcalde recordó el contexto en el que se produjeron la ocupación, que tildó de ilegal, y el desalojo. El funcionario manifestó que, el 15 de julio 2021, instaló una mesa de trabajo con los actores para tratar el problema de la ocupación. De este diálogo surgieron tres mesas de trabajo adicionales que se realizaron el 27 de julio, el 31 de agosto y el 22 de septiembre del 2021 y en las que participaron las partes, el Ministerio Público y la ACNHUR. En esos espacios, se explicaron los programas que tiene el Gobierno nacional para facilitar el acceso a la vivienda de la población vulnerable. El alcalde agregó que, después del desalojo, la administración llevó a cabo dos reuniones con algunos miembros de la comunidad de la Mano de Dios el 8 y 9 de julio de 2022. Frente al plan de acción, el funcionario precisó que las actividades programadas no se ejecutaron, ya que los ocupantes decidieron salir del predio de forma voluntaria. El alcalde también señaló que la administración les otorgó un subsidio de arriendo a 16 familias desalojadas. Por último, el funcionario informó que adelantó dos mesas, el 9 de agosto y 30 de septiembre de 2022, en las que se acordó y realizó una feria de ofertas institucionales y de ayuda humanitaria para la población que conformó el asentamiento La Mano de Dios. Precisó que supo que la ACNUR también entregó algunas ayudas a los ocupantes que fueron desalojados del inmueble.

Inspección de policía de Suan14

La inspectora de Policía de Suan desestimó la respuesta de los actores al auto de pruebas. A su juicio, las siguientes aseveraciones no son ciertas: (i) los albergues dispuestos para la población desalojada solo estarían disponibles por el período de tres horas; (ii) jamás se brindó información sobre los programas de vivienda; (iii) los ocupantes quedaron en una situación de habitanza de calle y; iv) nunca más se llevaron a cabo reuniones con la comunidad luego del desalojo. Por el contrario, la inspectora afirmó que: (i) el plan de acción, diseñado con la Defensoría del Pueblo, previó lugares de reubicación temporal razonable para atender por un tiempo prolongado a los actores; (ii) en la reunión del 27 de julio de 2021, la administración brindó asesoría a los accionantes para el acceso a los programas de vivienda; (iii) la alcaldía apoyó a las familias desalojadas que se lo solicitaron y; (iv) la autoridad municipal promovió reuniones con entidades públicas y privadas para mejorar la calidad de vida de las personas que habitaban el asentamiento La Mano de Dios.

Departamento administrativo para la prosperidad social15

La Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos aclaró que el Departamento Administrativo para la Prosperidad solo tiene incidencia o capacidad de decisión en el programa Subsidio Familiar de Vivienda 100% (SFVE), en cuanto al proceso técnico de identificación de potenciales beneficiarios sobre los proyectos publicados por el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante) FONVIVIENDA. Al respecto, el programa de vivienda mencionado está cerrado y no tiene previsto desarrollar ningún proyecto en el municipio de Suan (Atlántico). La coordinadora también adujo que no se pueden habilitar nuevos cupos hasta que FONVIVENDA no abra nuevas asignaciones. Finalmente, la funcionaria explicó que solo puede cumplir órdenes judiciales que se enmarquen en la competencia de la entidad.

Fondo Nacional de Vivienda

FONVIVIENDA16

La apoderada de FONVIVIENDA explicó que el municipio también es el competente para financiar y promover proyectos de interés en materia de vivienda. Además, aclaró que el Gobierno nacional oferta programas diferentes a los que diseña la administración local. En el caso concreto, la representante indicó que los accionantes no se encuentran inscritos en ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento abiertas en los años 2004 y 2007. Frente a la población venezolana, la apoderada de FONVIVIENDA señaló que no es posible buscar a los migrantes en la base datos dado que carecen de cédula de ciudadanía. Asimismo, FONVIVIENDA manifestó que los programas de viviendas en el municipio de Suan fueron las urbanizaciones San Gabriel y Villa Sol y ambos ya están concluidos. De igual forma, el proyecto de la plataforma “TransUnión – Mi casa Ya” se ejecutó. En el programa de vivienda gratuita se implementó el proyecto Inmaculada Concepción en el municipio mencionado y no se tiene previsto desarrollar otra medida. Ahora bien, la funcionaria dijo que no puede dar subsidios a personas que no cumplen con las condiciones establecidas por la ley y los reglamentos ni a aquellas que no se postularon a las convocatorias. Sobre este punto, aseveró que la Sentencia T-669 de 2016 reconoció que el derecho a la vivienda digna implica cargas en cabeza de los ciudadanos que pretenden acceder a los subsidios. La entidad adujo que la publicidad de los proyectos comprende

espacios presenciales a través del contrato de gestión de unión temporal de cajas de compensación. Finalmente, la apoderada de FONVIVIENDA enfatizó que no ha recibido derecho de petición formulado por los actores o solicitudes trasladadas de otra entidad, por lo que pidió negar las pretensiones y desvincular a la entidad.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio17

La apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio señaló que la entidad es responsable de formular las políticas de vivienda a nivel nacional, y uno de sus proyectos es la asignación de los subsidios familiares de vivienda. Sobre el caso concreto, la funcionaria indicó que los actores no están en las bases de postulación a subsidio de vivienda familiar. Esto significa que los hogares de los demandantes no se presentaron a ningún programa de vivienda ofertado por el Gobierno nacional, como “Mi casa Ya”, “Casa digna”, “Vida digna” y “Semilleros de propietarios”. En su criterio, no se observa amenaza o violación del derecho fundamental alegado por parte de la entidad que representa.

Unidad para las Víctimas (UARIV)18

La representante judicial de la UARIV manifestó que la solución a las denuncias formuladas por los actores escapa a la competencia de la entidad, según lo establece la Sentencia SU-016 de 2021. Explicó que la administración local desconoció las reglas unificadas en el fallo mencionado, lo que impide que la entidad actúe de manera amplia en el caso analizado. En particular, la Alcaldía de Suan no realizó un censo para identificar a toda la comunidad del asentamiento. No obstante, la funcionaria identificó que Luis Esteban Giraldo19 e Hilda María Soto Pushaina20, junto con sus grupos familiares, están cobijados por los programas existentes para atender la situación de desplazamiento. Por el contrario, los señores Gregorio José Martínez Vides, Orlando Rafael Arrieta y Rolando Enrique Peña Barranco y las señoras Yaneth Cecilia Barrios Valencia y Keila Veronica Fajardo Guevara, junto con sus grupos familiares, no se encuentran en esas bases de datos. Por consiguiente, la representante pidió desvincular a la UARIV.

Personería Municipal de Suan Atlántico21

El personero municipal informó que acompañó el proceso de perturbación por ocupación de hecho, el cual transcurrió pacíficamente sin alteración del orden público ni maltratos a la comunidad por parte de la fuerza pública o de la administración local. Además, el funcionario envió diferentes oficios a: (i) la alcaldía para solicitar información sobre los diálogos y garantías para la comunidad durante el desalojo, y para instar a evitar la violencia; (ii) la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación para solicitar su acompañamiento en el proceso de desahucio; (iii) la ACNUR para que brindara asistencia a la población migrante venezolana y desplazada; y (iv) Migración Colombia para que acompañara el proceso debido al gran número de migrantes venezolanos. También mencionó las tutelas presentadas previamente en el caso e identificadas con los radicados No. 0877040890001-2021-00018-00, No. 087704089001-2021-00031-00 y No. 08770-40-89-001-2022-00052-00.

Defensoría del pueblo22

El defensor delegado para Asuntos Constitucionales explicó y reseñó los siguientes hechos y datos: (i) el asentamiento de La Mano de Dios estaba compuesto por 616 personas (migrantes, retornados y desplazados por el conflicto armado); (ii) la orden de desalojo del predio se detuvo gracias a varias acciones de tutela; (iii) la comisaría de familia hizo un censo en la zona y se encontraron cerca de 200 viviendas construidas con materiales precarios; (iv) el Ministerio Público brindó atención médica a mujeres jóvenes en estado de embarazo; (v) en la primera diligencia de desalojo ocurrió un aborto por el estrés ante la inminencia del desahucio y la presencia de la fuerza pública en la zona; (vi) se reportaron problemas de salud respiratorios y dermatológicos en los bebés de la comunidad, dos de los cuales fallecieron; (vii) la Defensoría del Pueblo realizó visitas al asentamiento de julio 2021 a septiembre de 2022. En la medida en la que identificó barreras para el acceso al SISBEN y a los servicios educativos, trabajó con las autoridades para eliminar dichos obstáculos; (viii) el 9 de agosto de 2022, se realizaron reuniones con instituciones públicas y privadas para garantizar los derechos de la población; (ix) 61 personas, pertenecientes a 19 familias, permanecieron en el parque La Virgencita por insuficiencia de recursos para cubrir los gastos de arriendo. Al respecto, los ciudadanos indicaron que eran insuficientes los $150.000 entregados por la administración. La ACNUR entregó bonos a 8 familias; (x) el 30 de septiembre de 2022, se adelantó, exitosamente, una feria de servicios para atender a la comunidad afectada y, finalmente; (xi) en noviembre 2022, las personas que estaban en el

parque mencionado se fueron de ese lugar. Algunas se alojaron en casas de familiares, amigos o conocidos, mientras que otros se instalaron en inmuebles arrendados.

Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Suan23

El juez indicó que los mismos actores formularon 5 acciones de tutela por los hechos similares relacionadas con el trámite policivo y con la orden de desalojo del predio en donde estaba la comunidad La Mano de Dios. En 4 de esas acciones, el abogado Emiro Martínez actuó como agente oficioso de los demandantes. Estas son las 5 demandas de tutelas: (i) No. 08-770-40-89-001-2021-00018-00, en el marco de la que se ampararon los derechos y se revocó la decisión en segunda instancia; (ii) No. 08-770-40-89-001-2021-00031-00, por medio de la que se negó la declaratoria de temeridad y cosa juzgada respecto al proceso anterior y se ampararon los derechos a la vivienda digna en primera instancia, decisión que fue revocada en apelación; (iii) No. 08-770-40-89-001-2021-00043-00, que se presentó por la presunta violación del derecho de petición; (iv) No. 08-770-40-89-001-2022-00012-00, en el marco de la que se negó la tutela debido a que los actores no residían en el asentamiento La Mano de Dios; y (v) No. 08-770-40-89-001-2022-00052-00, que es la demanda objeto de revisión.

El secretario de ese juzgado le comunicó al despacho de la magistrada sustanciadora que remitió los fallos de tutela en los que participaron los actores durante el proceso de perturbación por ocupación de hecho del predio en donde estaba ubicado el asentamiento La Mano de Dios.

Tabla 2: elaborada por la magistrada ponente con base en los informes remitidos por las partes, ministerio público e intervinientes.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Suan (Atlántico) y el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico) en el trámite de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cuestiones previas

1. La Sala Primera de Revisión tiene la obligación de analizar dos asuntos previos en este caso: la existencia de la cosa juzgada constitucional y la posible configuración de la carencia actual de objeto. Los jueces de instancia consideraron que se configuró la cosa juzgada constitucional en relación con otras acciones de tutela presentadas contra el proceso policivo de perturbación por ocupación de hecho. Además, durante el proceso de tutela, el desalojo del terreno donde se encontraba el asentamiento La Mano de Dios tuvo lugar el 6 de julio de 2022. Actualmente, el grupo se dispersó por todo el departamento del Atlántico. Por lo tanto, en las instancias judiciales, se discutió sobre la posibilidad de que sea declarada la carencia actual de objeto debido a que los hechos que dieron lugar a la interposición de la tutela se superaron o a que se consumó el daño frente a la violación de los derechos fundamentales de los actores. A continuación, se abordará cada uno de estos dos aspectos.

Cosa Juzgada Constitucional. Reiteración de jurisprudencia25

1. En el caso concreto, el estudio de la configuración de la cosa juzgada debe evaluarse

respecto de actuaciones jurisdiccionales y administrativas que llevaron a cabo las entidades demandadas de acuerdo con sus competencias, las cuales fueron cuestionadas por miembros de la comunidad de La Mano de Dios y estudiadas en algunos aspectos por los jueces de tutela. Las primeras se refieren a las determinaciones proferidas por la Inspección de Policía de Suan en el marco del proceso de perturbación por ocupación de hecho, tal como lo reconoce la jurisprudencia constitucional26. La segunda abarca tanto los actos ejecutados por la administración municipal de Suan para atender a los accionantes como aquellos desplegados para dialogar con los ocupantes antes y durante el desalojo que tuvo lugar.

1. La cosa juzgada es una institución que regula la duplicidad en la presentación de varias acciones de tutela. Además, es una figura que pone fin a los debates que resolvieron los jueces, al volverlos inmodificables27. La cosa juzgada constitucional ocurre cuando una demanda actual de tutela tiene identidad de objeto28, de causa29 y de partes30 con un proceso anterior de amparo de derechos que resolvió la Corte Constitucional o que dicha Corporación excluyó de revisión31. Esto implica que el asunto no puede ser estudiado de nuevo en virtud del principio de seguridad jurídica32. Por lo tanto, el juez debe declarar improcedente cualquier demanda posterior de tutela33.

1. Sin embargo, la cosa juzgada se puede desvirtuar si existe un hecho nuevo que no se analizó en el primer proceso34 o que el accionante no pudo conocer al momento de presentar la demanda35. Lo mismo sucede cuando no hubo decisión de fondo en casos anteriores de tutela36. Como se pasará a explicar, en los eventos en los que se presentan varias acciones de tutela contra un mismo proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, la Corte descarta que se configure la cosa juzgada constitucional cuando hay duplicidad de demandas de amparo de derecho que cuestionan diferentes fases o actos de ese trámite civil o cuando las partes del proceso son distintas.

1. En aplicación de esa regla, la Corte resolvió una serie de acciones de tutela interpuestas por una misma persona contra de un mismo proceso policivo, dos de las cuales fueron

seleccionadas para revisión. Por un lado, en la Sentencia T-560 de 2009, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas declaró improcedente, por configuración de la cosa juzgada, la segunda acción de tutela presentada contra las determinaciones adoptadas en el proceso policivo luego de advertir que el actor cuestionó, nuevamente, la totalidad del trámite ordinario, a pesar de que ya conocía lo decidido por la inspección de Policía. Más adelante, en la Sentencia T-053 de 2012, esta Corporación estudió de fondo una tercera tutela presentada por ese actor en el marco del mismo proceso policivo. En criterio de la Sala Novena de Revisión, esa tercera demanda tenía una causa diferente a las anteriores acciones presentadas, ya que, en esa oportunidad, el actor cuestionó que la inspección de policía hubiera aplicado una norma que, según la Sentencia C-241 de 2010, había sido subrogada por el Código Nacional de Policía, hecho que no fue ventilado en las demandas anteriores del accionante. Además, este Tribunal estimó que la pretensión era diferente en ambos casos debido a que, mientras que en la segunda tutela el actor pidió restablecer el proceso y que le devolvieran la posesión del inmueble en la tercera demanda el ciudadano solicitó la nulidad de todo lo actuado.

1. Para determinar si, en este caso, se configuró la cosa juzgada, en la siguiente tabla, la Sala reseñará los elementos de las acciones de tutela presentadas en torno al asentamiento La Mano de Dios:

Elementos

Proceso

Partes

Causa

Objeto

1. Rad 08770 -40-89-001-2021-00018-00.

Tutela presentada el 12/04/2021.

Accionantes: las personas del asentamiento La Mano de Dios, representadas por el abogado Emiro Martínez Arévalo, en calidad de agente oficioso37.

Accionados: la Alcaldía del Municipio de Suan (Atlántico) y la Inspección de Policía de Suan, Atlántico.

La Alcaldía interpuso querella para desalojar a la comunidad del asentamiento La Mano de Dios, hecho que derivó en la apertura del proceso de perturbación por ocupación de hecho. Los actores alegaron que se vulneró la confianza legítima, ya que se les permitió ocupar el bien y luego se les expulsó del mismo. Además, este trámite desconoció el derecho al debido proceso, puesto que no se convocó al ICBF, a la Defensoría del Pueblo y a la Gobernación del Atlántico para asegurar los derechos de los actores. Además, según la demanda de tutela, la administración no permitió que el apoderado de los accionantes asistiera a la audiencia de sustentación del recurso de apelación.

Pretensiones: los actores solicitaron amparar el derecho al debido proceso y que se fijara una nueva fecha para la sustentación del recurso de apelación.

Decisiones de instancias: 1ª) El Juzgado Promiscuo Municipal de Suan (Atlántico) amparó derecho al debido proceso y ordenó rehacer el proceso policivo; y 2ª) el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga revocó la decisión de primera instancia y declaró improcedente la acción por que los accionantes no agotaron los medios ordinarios de defensa judicial que tenían a su disposición en el marco del proceso policivo.

1. Rad 08770 -40-89-001-2021-00031-00.

Tutela presentada el 06/07/2021

Wilfran Alberto Salas Cantillo, Faber Fernández Gómez y

Marilyn Sugey Liendo Herrera, habitantes del asentamiento la Mano

de Dios, representados por Emiro Martínez Arévalo, en calidad de agente oficioso.

Accionados: la Alcaldía y la Inspección de Policía de Suan, Atlántico.

Después de la presentación de la anterior acción de tutela, la comunidad se reunió con la Defensoría del Pueblo, la ACNUR y el párroco de la iglesia del municipio de Suan para instalar las mesas de diálogo, pero a dicha reunión no asistió la Alcaldía. La Defensoría del Pueblo regional Atlántico y la ACNUR recomendaron una salida dialogada al problema y hablaron de otorgar apoyos a la comunidad. Para el momento de la interposición de la acción de tutela, los actores indicaron que no existía una mesa de trabajo ni un censo de la comunidad ubicada en el asentamiento La Mano de Dios. Además, el desalojo del inmueble se citó para el 7 de julio de 2021.

Pretensiones: el apoderado judicial pidió amparar los derechos a la dignidad humana, a la igualdad de oportunidades, a la subsistencia y a la vida. En consecuencia, solicitó que se adoptaran las recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo Regional del Atlántico, la ACNUR y el GIFMM en relación con buscar salidas concertadas a la situación de la comunidad asentada en La Mano de Dios. Además, requirió no adelantar la orden de desalojo el 7 de julio de 2021.

Decisiones de instancia: 1ª) El Juzgado Promiscuo Municipal de Suan, Atlántico, declaró la cosa juzgada frente a los derechos al debido proceso y a la dignidad humana. Además, negó el amparo de los derechos a la igualdad y a la vida, al concluir que el desalojó no los puso en riesgo; 2ª) El Juzgado Tercero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga negó el amparo de los derechos, ya que la administración distrital implementó las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo.

1. Rad 08770 -40-89-001-2021-00043-00.

Tutela presentada el 13/08/21.

Accionantes: las personas del asentamiento La Mano de Dios, representadas por el abogado Emiro Martínez Arévalo, en calidad de agente oficioso38.

Accionados: la Alcaldía de Suan (Atlántico) y la oficina de enlace de Víctimas del Conflicto Armado de Suan (Atlántico).

El 21 de julio de 2021, el representante interpuso derecho de petición en la Alcaldía Municipal de Suan, el Enlace de la Oficina de Víctimas del Conflicto Armado de ese municipio y el Personero de esa ciudad para que informaran la ruta designada por el Gobierno Nacional para la atención a víctimas de ese lugar. Sin embargo, el municipio de Suan y su Oficina de Enlace de Víctimas del Conflicto Armado ni respondieron esa solicitud ni dieron información sobre el particular.

Pretensiones: los actores solicitaron la tutela del derecho de petición y que se ordenara a la Alcaldía de Suan y la oficina de Enlace de Víctimas del Conflicto Armado de ese municipio lo siguiente: (i) adelantar las acciones de acompañamiento a todas las víctimas del conflicto armado del asentamiento La Mano de Dios; (ii) realizar un censo de la comunidad demandante; (iii) incluir a los actores en toda la oferta institucional local que existe para atender a las víctimas del conflicto y para garantizar su participación efectiva en los programas de la entidad.

Decisiones de instancias: 1ª) El Juzgado Promiscuo Municipal de Suan negó el amparo al derecho de petición, ya que la Secretaría General de la Alcaldía de Suan contestó la solicitud dentro del plazo establecido en la ley, ampliado por el Decreto Ley 491 de 2020. No hubo 2ª instancia.

1. Rad 08770 -40-89-001-2022-00012-00.

Tutela presentada el 14/02/2022.

Accionantes: las personas del asentamiento La Mano de Dios, representadas por el abogado Emiro Martínez Arévalo, en calidad agente oficioso.

Accionados: Alcaldía de Suan, Atlántico, la Inspección de Policía de ese municipio la UARIV, la sociedad AIR-E S.A.S. E.S.P. y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. AAMUS.

Según los actores, el Municipio permitió la conformación del asentamiento La Mano de Dios en su predio y no instaló los servicios públicos domiciliarios de manera directa o indirecta, a través de las empresas que los prestan. El apoderado de los actores aseveró que, en repetidas ocasiones, presentó verbalmente derechos de petición para obtener la instalación de los servicios públicos domiciliarios.

Pretensiones: el apoderado solicitó amparar el derecho al debido proceso, al mínimo vital y móvil, a la salud y a la igualdad. En consecuencia, pidió que se ordenara la instalación de los servicios públicos en el asentamiento de La Mano de Dios.

Decisiones de instancias: 1ª) El Juzgado Promiscuo Municipal de Suan declaró improcedente la acción de tutela, pues el asentamiento de La Mano de Dios no legalizó sus predios y no agotó los trámites para ello. Además, algunos actores son usuarios del servicio de acueducto

en otros barrios. No hubo 2ª instancia.

1. Rad 08770 -40-89-001-2022-00052-00.

Tutela presentada el 05/07/2022 y objeto de revisión en esta ocasión.

Accionantes: miembros del asentamiento La Mano de Dios39.

Accionados: la Alcaldía, la Inspección de Policía de Suan y la Gobernación del Atlántico.

Los actores manifestaron que el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho llegó a su fin y que serían desalojados del predio el 6 de julio de 2022. Además, explicaron que la administración local ni organizó espacios de diálogo con la comunidad ni implementó un plan de reubicación de los ocupantes en otro lugar.

Decisiones de instancia: 1ª) El Juzgado Promiscuo Municipal de Suan declaró improcedente la acción de tutela por configurarse la cosa juzgada y la carencia actual de objeto; y 2ª) El Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga confirmó la declaratoria de cosa juzgada.

Tabla 3: elaborada por la magistrada ponente con base en los expedientes remitidos por los jueces de instancia.

1. A partir de la información resumida en la tabla anterior, la Corte constata que las acciones de tutela presentadas en torno al asentamiento La Mano de Dios tienen partes (abarca accionante y accionados), causas y objetos diferentes. Por lo tanto, en este caso, no se configura la cosa juzgada constitucional, como erróneamente lo señalaron los jueces de instancia de este proceso.

1. En efecto, se puede sintetizar que hay identidad material de los accionantes, pero no de accionados en los procesos mencionados. Con independencia de que en cuatro de las cinco demandas se haya actuado en calidad de agencia oficiosa, es razonable concluir que, después de la acción No 1, la parte demandante es materialmente la misma, pues los tutelantes son miembros de la comunidad que conformó el asentamiento La Mano de Dios. Esta afirmación no desconoce el hecho de que formalmente los demandantes difieran en cada una de las demandas de tutela reseñadas. Por otro lado, al menos un accionado es diferente en cada demanda de tutela. La Gobernación del Atlántico fue convocada por primera vez para resolver la situación de ocupación del asentamiento La Mano de Dios en el marco del proceso de tutela No 5), de manera que dicha entidad no fue demandada en los trámites 2), 3) y 4). Por esas razones, no existe una identidad de parte en las cinco acciones de tutela presentadas.

1. La causa de los trámites mencionados también es diferente. En el proceso 5), el desalojo estaba próximo y, de hecho, ocurrió. Los actores cuestionaron la inexistencia de las medidas para implementar esa orden de lanzamiento, de modo que la solicitud correspondía a ese estadio procesal y a las actividades relacionadas con la reubicación de la comunidad. Estos presupuestos fácticos y fundamentos jurídicos difieren de aquellos que originaron los otros trámites de tutela, a saber: 1) la interposición de la querella del proceso policivo por parte de la Alcaldía de Suan y el hecho de que el abogado de los actores no pudo sustentar la apelación contra la decisión de la inspección de Policía de asumir el conocimiento del proceso; 2) la ausencia del alcalde o de un representante de la administración local en la reunión con la ACNUR, el párroco de la iglesia del municipio y la Defensoría del Pueblo, junto con la omisión en implementar las medidas de apoyo a la comunidad; 3) la falta de respuesta de la Alcaldía de Suan al derecho de petición sobre el avance de la medida de protección adoptada y, finalmente; 4) la omisión de la Alcaldía de Suan y de las empresas en relación con la instalación de los servicios públicos domiciliarios en el asentamiento de La Mano de Dios.

1. Además, la controversia jurídica de los procesos de tutela presentados con anterioridad a demanda que se analiza en esta ocasión se centra en un objeto diferente del proceso policivo y en la situación de la comunidad actora. La Sala no desconoce que todas las demandas de tutela instauradas cuestionaron el proceso policivo de desalojo o sus efectos, pero se distancian del objeto reprochado, tal y como lo demuestran las pretensiones de las demandas y las sentencias proferidas por los jueces de instancia. En el trámite 5), que es el que corresponde a la acción de tutela de la referencia, los actores solicitaron medidas para conjurar los impactos del desalojo, como su reubicación temporal, la implementación del plan de atención a la comunidad y el ingreso a los programas de vivienda del Estado para las poblaciones vulnerables. Además, los demandantes cuestionaron la medida de lanzamiento en sí misma considerada, al estimar que el desalojo ponía en riesgo sus derechos fundamentales.

1. Por el contrario, en el trámite 1), se discutió otro aspecto del proceso policivo, esto es, la falta de diálogo de la administración con los ocupantes del predio antes de interponer la querella, la omisión de invitar a las autoridades que podían contribuir a resolver la situación y la falta de oportunidad otorgada a la parte actora para sustentar el recurso de apelación contra la decisión del amparo policivo. En segunda instancia, este primer trámite de tutela culminó con una decisión de improcedencia, por lo que ninguna autoridad judicial emitió un pronunciamiento de fondo respecto del que pudiera operar la cosa juzgada. Por esa razón, en esta oportunidad, esta Corporación puede examinar el trámite del proceso policivo de perturbación por ocupación de hecho. Esta situación no puede ser ignorada por la Corte Constitucional, ya se trata una causa que afecta a una población vulnerable y que no ha sido estudiada de fondo por ninguna autoridad judicial.

1. Además, esta Sala estima que en este caso no se configuró la cosa juzgada porque en los demás procesos de tutela se litigó sobre el contexto de vulnerabilidad de la comunidad asentada en La Mano de Dios y no sobre el proceso policivo. Por ejemplo, en el trámite 2), se cuestionó la inasistencia de la administración municipal a reuniones para atender la afectación de derechos de la comunidad; en el expediente 3), se alegó que la administración

no respondió a un derecho de petición por medio del cual se pretendía obtener conocer cuáles eran las medidas adoptadas para mitigar la vulneración de derechos de ese colectivo; y, en el proceso 4), se denunció la ausencia de servicios públicos domiciliarios en el asentamiento. Asimismo, la tabla evidencia que las pretensiones formuladas en cada acción de tutela fueron diferentes, hecho que implica que no existe una identidad en el objeto de los procesos analizados.

1. Para la Sala, esta conclusión se encuadra en el precedente que reconoce la inexistencia de la cosa juzgada cuando los accionantes cuestionan una etapa diferente de un proceso policivo de desalojo. Además, este análisis es sensible a la vulnerabilidad en la que se encuentran las comunidades que ocupan bienes del Estado a nivel local o nacional con ocasión de un desplazamiento forzado o de una migración obligada por factores socioeconómicos. Por lo general, estas poblaciones están en un estado de indefensión y enfrentan obstáculos en el acceso a sus derechos fundamentales, especialmente a los sociales, económicos, ambientales y culturales. En este orden, un estudio exclusivamente procesal y superficial, como el que realizaron los jueces de instancia en este proceso, tendría un efecto discriminatorio sobre estos grupos y no sería coherente con la visión amplia que debe tener el juez de tutela para garantizar la vigencia del Estado Social de Derecho.

1. En suma, en el presente caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada frente a las anteriores acciones de tutela instauradas por la comunidad actora, a través de algunos de sus integrantes o por medio de agente oficioso, puesto que las demandas analizadas tienen partes, causas y objetos diferentes.

Carencia actual de objeto. Reiteración de Jurisprudencia40

1. La Corte Constitucional sostiene que, cuando una persona interpone una acción de tutela, es posible que, en el momento en el que el juez emite la sentencia, las circunstancias que

motivaron la solicitud desaparezcan o se modifiquen41. En consecuencia, en estos escenarios, que han sido agrupados en el concepto de “carencia actual de objeto”, la acción de tutela puede perder su razón de ser como mecanismo extraordinario de protección judicial.

1. El fenómeno mencionado incluye tres figuras: (i) la “carencia actual de objeto por hecho superado”, que se produce cuando, entre la presentación de la acción de tutela y la decisión del juez constitucional, desaparece la afectación alegada del derecho fundamental y se satisfacen las pretensiones del accionante debido a una conducta del agente transgresor42;(ii) la “carencia actual de objeto por daño consumado”, que se configura cuando se perfecciona la afectación que se pretendía evitar con la tutela, por lo que el juez no puede dar una orden para retrotraer la situación o impedir que se concrete el peligro; y (iii) la “carencia actual de objeto por situación sobreviniente”, que se refiere a una situación en la que, después de presentada la acción de tutela, surge una circunstancia que hace que desaparezca la afectación alegada de los derechos, y que no puede ser atribuida a la parte demandada43.

1. Dentro de la categoría de daño consumado, las Salas de Revisión estudian el desalojo de un predio cuando los ocupantes cuestionan, por medio una acción de tutela, un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en el que dichas personas tienen la calidad de parte pasiva y en el que luego de la tutela fueron desalojados44. En este caso, la Corte Constitucional conoce de fondo esas demandas. Por ejemplo, en la Sentencia T-637 de 2013, la Sala Primera de Revisión concluyó que la ejecución del desalojo de los accionantes de un bien fiscal en la ciudad Cali, quienes a su vez eran los accionados en el proceso policivo, no configuraba una carencia actual de objeto porque era posible decretar medidas para mitigar el daño causado, como la inscripción de los actores en los programas de vivienda de interés social pertinentes45.

1. En la Sentencia T-109 de 2015, esta Corporación tomó una decisión similar en el marco de la revisión de una acción de tutela que cuestionó el proceso policivo que ordenó desalojar a los actores de ese entonces de un predio de propiedad del municipio de Floridablanca

(Santander). En esa ocasión, los demandantes habían ocupado dicho inmueble ante el incumplimiento en la construcción y entrega de un proyecto de vivienda de interés social. En criterio de la Sala Sexta de Revisión de Tutelas, los reclamos de los demandantes en torno a la insalubridad y al riesgo geológico en el que se encontraban sus residencias transitorias, junto con el incumplimiento reiterado en la entrega de sus viviendas, persistían. Por ello, esa Sala estimó que era posible estudiar de fondo el caso y que el juez de tutela debía adoptar medidas para conjurar la vulneración de los derechos de los actores46.

1. Más adelante, en la Sentencia T-645 de 2015, la Sala Quinta de Revisión desestimó la existencia de la carencia actual de objeto en una tutela que se interpuso contra un proceso policivo que resultó en el desalojo de los demandantes. Al respecto, el fallo concluyó que la protección de los derechos se mantenía necesaria en relación con las pretensiones de ausencia de vinculación procesal y de valoración de las pruebas en la decisión de desalojo y frente a la falta de adopción de medidas para garantizar una vivienda digna y la manutención de los demandantes que se encontraban en situación de desplazamiento. Además, la Corte revisó la constitucionalidad de las actuaciones procesales en un procedimiento que llegó a su fin para identificar si se presentaron los defectos alegados por los actores47.

1. Por su lado, en otra faceta de los derechos vulnerados en la recuperación de un bien a través de las acciones policivas, la Sentencia T-267 de 2016 declaró la carencia actual de objeto en relación con la pretensión de 30 familias que ocuparon un predio de alto riesgo en la localidad San Cristóbal de Bogotá y que pidieron la asignación de una alternativa de vivienda como condición previa al desalojo del inmueble. En efecto, las pruebas allegadas al proceso mostraron que los ocupantes de ese bien rechazaron los albergues y subsidios de arriendo que les ofreció la administración distrital con el argumento de que requerían una vivienda gratuita48. No obstante, la Sala Sexta de Revisión se pronunció de fondo respecto de la otra pretensión de los accionantes que consistía en acceder a una solución de vivienda permanente por medio de los programas gubernamentales diseñados para tal fin49.

1. En el caso concreto, y con base en los precedentes expuestos, el desalojo que tuvo lugar el 6 de julio de 2022 no agota el objeto del presente proceso de tutela ni las pretensiones de la demanda. La Corte debe examinar varios aspectos, a saber: (i) si el trámite policivo respetó las garantías del derecho al debido proceso, a pesar de que ese juicio concluyó con el lanzamiento efectivo de la comunidad, con el objetivo de prevenir futuras violaciones del derecho mencionado. Esto implica revisar si el proceso cuestionado en tutela cumple con las reglas que rigen el procedimiento policivo, por ejemplo, la caracterización de la población desalojada. En caso de identificar una afectación a las garantías del debido proceso, se podría ordenar rehacer el trámite, tal como suele ocurrir en las acciones de tutela contra sentencia cuando se constata la configuración de algún defecto; (ii) si la ejecución de la medida del desahucio afectó los derechos de las personas que vivían en el asentamiento de La Mano de Dios; y (iii) si la administración diseñó e implementó alternativas para mitigar el aumento de las cargas de desigualdad que recaen sobre una población en situación de desplazamiento forzado y de migración, que fue desalojada de la residencia temporal en la que se encontraba. Con comunidades como la accionante, el Estado tiene obligaciones adicionales y paralelas a la recuperación de la posesión sobre sus bienes. Estos deberes abarcan la garantía de la reubicación y la asesoría para que las personas afectadas con los desalojos se puedan beneficiar de los programas de vivienda ofrecidos por la administración nacional o local50. Además, esta Corporación puede expedir órdenes que no caerían en el vacío ni serían inocuas, como la inclusión en políticas de acceso a la vivienda o caracterización de la comunidad actora. Nótese que estas medidas hicieron parte de las pretensiones de la demanda. Por consiguiente, en el caso de la referencia, persiste la necesidad de verificar las conductas de los accionados frente a la garantía de los derechos de la población demandante. En otras palabras, persisten pretensiones de la acción de tutela y aspectos de los derechos al debido proceso y a la vivienda que deben ser estudiados para determinar si se han cometido violaciones de estas. Por lo tanto, no se puede declarar la carencia actual de objeto por daño consumado.

1. Adicionalmente, la Sala reconoce el contexto de desigualdad que afecta a la población desplazada y a la migrante repercute en el goce de sus derechos fundamentales. Ese escenario impone al juez de tutela la obligación de incluir en su análisis esas discriminaciones múltiples para reconocer la presencia de injusticias estructurales51. En

efecto, las decisiones que declaran una carencia actual de objeto ante la existencia de una orden de desalojo de comunidades desplazadas y de migrantes que se encuentran en predios públicos, como ocurrió en las decisiones de instancia del presente proceso, no fortalecen el Estado Social de Derecho ni tienen en cuenta la situación de vulnerabilidad y de indefensión de los accionantes. Incluso, una decisión de este tipo sobre los derechos al debido proceso o la vivienda implicaría perderse en "un laberinto de formas procesales"52 de la acción de tutela, y podría llevar a darle la espalda a una posible infracción de derechos para asumir una posición que privilegiaría el aspecto procesal sobre el sustantivo, al declarar la carencia actual de objeto porque ante el desalojo.

1. La Sala resalta que no se han satisfecho la totalidad de las pretensiones de la acción de tutela, por lo que aún podría analizarse si se cumplieron las pretensiones de caracterización de la población desalojada y de brindar alternativas de vivienda. Conjuntamente, esta Corporación recuerda que la figura de la carencia actual de objeto, ya sea por hecho superado, situación sobreviviente o daño consumado, supera la simple satisfacción de la pretensión o la imposibilidad de cumplirla. Estas categorías se refieren a la superación de la violación de los derechos fundamentales o a la imposibilidad de restablecerlos53. La competencia del juez de tutela se encuentra en restablecer los derechos fundamentales que estén amenazados o afectados. Diversas salas de revisión de tutelas de esta Corte, como se indicó en párrafos anteriores, han coincidido en la necesidad de estudiar de fondo la posible afectación de los derechos al debido proceso y a la vivienda frente a procesos policivos, con independencia de que se hubiera producido el lanzamiento de los ocupantes. En el caso particular, aunque es cierto que el desalojo material de los ocupantes agrupados en la comunidad de La Mano de Dios ya ocurrió, existe la posibilidad de revisar el procedimiento policivo frente al debido proceso y a ordenar que se corrija el trámite en caso de que se encuentre una vulneración a las garantías mínimas del mencionado derecho. Además, es posible estudiar el fondo para evaluar la actuación de las entidades demandadas en relación con las facetas y obligaciones del derecho a la vivienda y emitir órdenes de protección respectiva si se encuentra algún desconocimiento de estas. Por lo tanto y como se explicó, persiste la necesidad de estudiar y pronunciarse sobre algunas pretensiones de la demanda de tutela y facetas normativas de los derechos fundamentales mencionados.

1. En este orden, la Corte procederá a estudiar los requisitos de procedibilidad formal y material de la presente acción de tutela.

Análisis de procedibilidad formal de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

1. Antes de hacer el análisis de fondo, la Sala examinará si demanda de la referencia satisface los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones expedidas en el marco de procesos policivos de perturbación por ocupación de hecho y contra los efectos que las órdenes de desalojo producen. En la Sentencia SU-016 de 2021, reiterada en la providencia T-427 de 2021, la Corte precisó que este tipo de demandas se analizan bajo los requisitos generales de procedibilidad de toda tutela, a saber: (i) legitimidad por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad; y (iii) inmediatez.

1. En este contexto, se apelará a lo dispuesto en la sentencia de unificación SU- 016 de 2021, que aborda los derechos de las personas desplazadas internas y los migrantes, que ocupan bienes fiscales y que son parte pasiva de un proceso policivo por ocupación ilegal iniciado por la administración para recuperar la posesión y que culmina con un desalojo. Además, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, es procedente flexibilizar los criterios de admisión, en tanto los demandantes son personas desplazadas y migrantes. Nótese que este caso es diferente a otros relacionados con desalojos, sobre los cuales la Corte se ha pronunciado en ocasiones anteriores, como las Sentencias T-037 de 2022, T-645 de 2015 y T-052 de 2013. Por ejemplo, esas decisiones hacen referencia a procesos de lanzamiento en bienes privados, y no de entidades territoriales como ocurre en este caso. Además, en esas decisiones no se trata de tutelas impetradas por población desplazada o migrante. Es decir, que ni la sentencia T-037, ni aquellas que referencia, son precedente vinculante para este caso. Lo es, como arriba se indicó, la sentencia de unificación SU- 16 de 2021.

1. Así mismo, se sobrepasa la exigencia de legitimidad por pasiva55, pues los peticionarios cuestionaron el señalado proceso policivo que fue iniciado por la Alcaldía de Suan y la Inspección de Policía de ese municipio. La administración municipal llevó a cabo la acción policiva. De igual manera, la Gobernación del Atlántico puede ser demandada, toda vez que esa entidad territorial, junto con su Secretaría de Vivienda que es un organismo del sector central de la administración local, tienen la responsabilidad y función de gestionar y desarrollar soluciones de vivienda en el lugar en donde habitan los accionantes, de acuerdo con el Decreto 1077 de 201556. En cuanto a la UARIV, fue necesario vincularla al proceso debido a que varios de los accionantes son desplazados por la violencia y dicha entidad es la encargada de adoptar medidas de protección sobre la población víctima del conflicto armado, según prevé la Ley 1448 de 201157.

1. En segundo lugar, la tutela presentada por los accionantes supera el requisito de subsidiariedad58. A juicio de esta Corte, la demanda es procedente para proteger los derechos al debido proceso y a la vivienda de los accionantes, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad por el desplazamiento forzado, la migración irregular y la dificultad frente al acceso a sus derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. La Sala Primera de Revisión reitera que las sentencias SU-016 de 2021 y T-427 de 2021 indicaron que la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos mencionados de esa clase de sujetos de especial protección constitucional, cuando el proceso policivo y su orden de desalojo afectan la vivienda de los ocupantes de hecho. Esto es así porque las acciones y recursos ordinarios carecen de idoneidad. Al respecto, la Corte estableció como regla que (i) los mecanismos de impugnación en la acción policiva no sirven para analizar la desprotección del derecho a la vivienda digna59; (ii) las decisiones emitidas en las acciones policivas no pueden ser objeto de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa dado que son decisiones judiciales, tal como lo establece el numeral 3º del artículo 105 de la Ley 1437 de 201160 y, finalmente; (iii) las acciones civiles existentes para resolver el problema de la perturbación de la posesión reivindican derechos reales de propiedad, pero no protegen el derecho a la vivienda ni garantizan el debido proceso en cabeza de los ocupantes de hecho61.

1. En tercer lugar, la demanda de tutela se interpuso oportunamente62, ya que dicha acción fue instaurada cuando el proceso policivo aún se encontraba en curso y la orden de desalojo no había sido ejecutaba. Específicamente, la Sala Primera de Revisión precisa que el requisito de inmediatez se encuentra cumplido, pues la acción de tutela se presentó el 1º de julio de 2021, esto es, al día siguiente de la notificación del 30 de junio de 2021 de la programación de la fecha de desalojo del predio, momento en que era inminente que se realizara esa diligencia. Además, las presuntas trasgresiones de los derechos de los actores son actuales y tienen efectos en este momento, por lo que deben ser evaluadas de fondo. Como se señaló en esta providencia, está pendiente el estudio de la solución definitiva del derecho a la vivienda. En consecuencia, la acción de tutela se promovió en un plazo razonable en relación con los hechos que los demandantes alegaron como violatorios de sus derechos. En tal virtud, la presente acción de tutela puede ser estudiada de fondo.

Presentación del caso, formulación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

1. La acción de tutela presentada por cuatro familias, pertenecientes a la población desplazada y migrante que habitaba en el asentamiento La Mano de Dios, se originó a partir del proceso policivo No. 025B de 2020 y de la decisión de desalojo emitida por la Inspectora de Policía de Suan (Atlántico). En dicho juicio, la autoridad de policía asumió el conocimiento de la querella presentada por la Alcaldía de Suan y expidió la orden de desalojo de la comunidad del predio municipal, a pesar de que este era el único lugar que tenían los ocupantes para vivir. La Secretaría General de ese Municipio confirmó la decisión de lanzamiento del predio referido. Además, según los demandantes, no se formuló ningún plan de reubicación para ese asentamiento ni se asesoró a esa población sobre las opciones disponibles para acceder a subsidios de vivienda.

1. La Alcaldía de Suan y la Inspección de Policía de dicho municipio afirmaron que el proceso

policivo garantizó los derechos de la población que conformaba el asentamiento de La Mano de Dios. Por ejemplo, la administración ejerció la acción policiva en defensa del interés general, pues el predio ocupado estaba destinado a materializar el plan local de desarrollo. Esas entidades también aseveraron que el desalojo se realizó de conformidad con un plan de atención, reubicación y apoyo a la población desplazada ocupante del inmueble. Por su parte, los jueces de instancia declararon improcedente la acción de tutela al considerar que se configuró la cosa juzgada constitucional y la carencia actual de objeto. La Sala recuerda que, conforme a lo señalado en los considerandos 53 y siguientes de esta sentencia, en el presente caso no existe carencia actual de objeto ni cosa juzgada constitucional.

1. En este contexto, la Corte entrará a estudiar los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Se vulnera el derecho al debido proceso de una población desplazada y migrante que ocupa un predio del Estado cuando una alcaldía y una inspección de Policía adelantan un proceso policivo de perturbación por ocupación de hecho que culmina en desalojo de la comunidad, sin haber realizado la caracterización de los habitantes de la zona y sin presuntamente respetar el trámite de apelación de las decisiones de primera instancia de ese tipo de procedimientos?

(ii) ¿Una alcaldía y una inspección de policía tienen la obligación de ofrecer soluciones de vivienda transitorias y definitivas, como la reubicación y el asesoramiento para acceder a programas de acceso a la vivienda, a una comunidad desplazada y migrante antes de ordenar, en el marco de un proceso policivo, su desalojo del inmueble que ocupan?

(iii) En caso de que la respuesta a este último problema sea afirmativa, se estudiará ¿si se vulneran los derechos a la vivienda digna y la dignidad humana de una comunidad desplazada y migrante al ordenar el desalojo del inmueble que ocupa, sin haber brindado a los ocupantes, previamente, soluciones de vivienda transitorias y definitivas tales como la

reubicación y la asesoría para acceder a programas de acceso a la vivienda?

1. La Corte procede, entonces, a estudiar la tutela interpuesta por los accionantes. Para resolver los problemas jurídicos, se reiterará la jurisprudencia unificada en la Sentencia SU-016 de 2021, reafirmada en la providencia T-427 de 2021, relacionada con los siguientes temas: (i) las garantías del debido proceso en el marco de procesos de desalojo y la metodología utilizada por esta Corporación para identificar las vulneraciones a ese derecho en este tipo de trámites; y (ii) el alcance del derecho a la vivienda digna de personas en condición de debilidad manifiesta y las cargas correlativas que deben asumir las autoridades locales en el desarrollo del proceso policivo de desalojo. Por último, se procederá al estudio del caso concreto.

Las garantías del debido proceso en el marco de procedimientos de desalojo. Reiteración de jurisprudencia

1. En repetida jurisprudencia, la Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso se aplica a las actuaciones judiciales y administrativas, tal como lo establece el artículo 29 Superior63. Este derecho fundamental tiene una estructura compleja, ya que incluye varias garantías que deben ser respetadas en cualquier procedimiento administrativo o judicial64. Algunas de estas garantías incluyen65 el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, la existencia del juez natural, la salvaguarda inherente a la legítima defensa, la observancia de los trámites fijados por la ley, el respeto del plazo razonable para resolver la controversia y la imparcialidad, entre otras.

1. Así mismo, varios instrumentos internacionales, que integran el bloque de constitucionalidad, establecen garantías judiciales derivadas del principio del debido proceso, como aquellas consagradas en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 8 y el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las garantías judiciales que se desprenden

de dicho derecho se entienden como el conjunto de requisitos que deben cumplirse en los procesos y procedimientos para hacer efectivo el derecho al debido proceso legal66, y se aplican a juicios de orden civil, laboral, administrativo o de cualquier otra índole67.

1. En materia de procesos policivos de perturbación por ocupación de hecho, en la Sentencia SU-016 de 2021, relativa a una tutela presentada por varios desplazados y migrantes contra un proceso de perturbación por ocupación de hecho iniciado por una administración local y tramitado por una inspección de policía, esta Corporación explicó que la posesión de un predio público por parte de poblaciones vulnerables es una situación frecuente en Colombia debido a la existencia de un conflicto armado de larga duración. En esa ocasión, la Sala Plena también unificó las reglas sobre el alcance del debido proceso legal en ese tipo de trámites judiciales en aquellos casos en los que la actuación de la administración no generó situaciones de confianza legítima respecto de los ocupantes. En este sentido, esta Corte destacó la legitimidad de las autoridades para llevar a cabo procesos de perturbación por ocupación de hecho y su constitucionalidad. En esa sentencia, también se resaltó que el principio de legalidad rige con mayor fuerza en esos procesos y exige una actuación calificada por parte de las autoridades que los adelantan. Este grado particular de vinculación a la ley, se explica por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los ocupantes y por las obligaciones impuestas a los Estados en los tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales68 y los Principios de PINHEIRO en relación con la población desplazada. De ahí que el estricto debido proceso legal comprende las siguientes garantías mínimas69:

Garantías procesales

Principios que rigen la aplicación de las garantías procesales

(i) La debida notificación y entrega de información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo, con el fin de minimizar la necesidad de emplear la fuerza.

(ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales durante el trámite de

desalojo.

(iii) La identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.

(iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

(v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.

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

Razonabilidad, celeridad y la prevalencia de la protección de los derechos fundamentales.

Tabla 4: elaborada por la magistrada ponente con las reglas unificadas en la Sentencia SU-016 de 2021

1. Estas garantías del debido proceso legal fueron reiteradas en la Sentencia T-427 de 2021. En esa providencia, la Sala Sexta de Revisión estudió la tutela interpuesta por unas personas en condición de vulnerabilidad que ocuparon de manera irregular un bien inmueble fiscal con la tolerancia de la administración municipal. Esos accionantes consideraron que el trámite policivo que culminó con su desalojo de la propiedad afectó sus derechos al debido proceso y a la vivienda digna70. No obstante, la Sala Sexta de Revisión concluyó que las autoridades que llevaron a cabo el proceso de desalojo no vulneraron ninguna de las garantías del debido proceso legal unificadas por la jurisprudencia porque: (i) se notificó el inicio del proceso y cada una de las actuaciones desplegadas (ii) no hubo registro de que la Policía haya ingresado al inmueble por la fuerza; (iii) la administración intentó caracterizar a los ocupantes, pero ellos se rehusaron a cooperar con las autoridades; (iv) tampoco se presentó irregularidad en el trámite del recurso de apelación; y (v) durante todo el proceso policivo los actores contaron con el acompañamiento de funcionarios de la Personería Municipal y de la Comisaria de Familia, entre otros.

1. En razón a las circunstancias del caso, la Sala Primera de Revisión se centrará en la garantía del otorgamiento de los recursos jurídicos adecuados, que hace parte del debido proceso71. La Sentencia C-349 de 2017 es relevante en este sentido, ya que en esa decisión se precisó el trámite aplicable a los recursos presentados contra las decisiones de desalojo. En esa ocasión, la Sala Plena estudió la constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, norma que prevé que, en el marco de un proceso policivo de perturbación por ocupación irregular, cuando el presunto infractor no acuda a la audiencia a sustentar el recurso de apelación, se tienen por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia, salvo que se compruebe la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor72. A juicio de la Sala Plena, esa regulación puede desconocer la presunción de inocencia de los impugnantes de las decisiones de lanzamiento dado que recae sobre los hechos constitutivos de la infracción y no establece ni un plazo ni una audiencia para que el querellado presente la justificación de su inasistencia. Sin embargo, en aplicación del principio de conservación del derecho, esta Corporación concluyó que la norma acusada tiene una interpretación razonable y constitucional consistente en conceder un plazo al presunto infractor para que éste explique su inasistencia y ejerza su derecho de defensa en audiencia. En consecuencia, la Corte declaró exequible la disposición reprochada:

“en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia”73.

1. Como ya se indicó en el presente fallo, las decisiones que emiten las autoridades de policía, en el marco de procesos de perturbación de la posesión, tienen una naturaleza jurisdiccional74. La Corte recuerda que la tutela es procedente de manera excepcional para cuestionar dediciones judiciales75. En ese contexto, la acción de tutela contra sentencias

judiciales tiene como objetivo enfrentar aquellas situaciones en las que la decisión del juez incurre en graves falencias que tornan su decisión incompatible con la Carta Política76. Por lo tanto, este examen está mediado por el estudio de (i) los requisitos generales de procedencia de naturaleza procesal; y (ii) las causales específicas de carácter sustantivo. A continuación, sólo se profundizará en los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela. En efecto, en los considerandos 53 y siguientes de esta providencia, se analizaron los requisitos generales (legitimación en la causa por activa y por pasiva, inmediatez y subsidiariedad) y se concluyó que la presente acción de tutela los cumple a cabalidad.

1. Las Salas de Revisión suelen usar los defectos específicos diseñados para las tutelas contra sentencias, al momento de estudiar los procesos de perturbación de la posesión llevados a cabo por autoridades de policía77. Al respecto, se reitera que esa evaluación implica revisar la totalidad del procedimiento adelantado por la administración en ejercicio de funciones jurisdiccionales78, de cara a las facultades ultra y extra petita79 que tiene el juez de tutela y a la condición de sujetos de especial protección constitucional de los actores que hacen parte de poblaciones en condición de desplazamiento o de migración80.

1. Por esas razones, en casos como el analizado, el juez constitucional tiene la facultad para analizar sustantivamente la providencia atacada81. Esto significa examinar si se configuran todos o varios de los requisitos especiales de procedibilidad de la tutela y que se relacionan con “los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”82. Este tipo de irregularidades han sido sintetizados en los defectos83: (i) orgánico, (ii) sustantivo, (iii) procedimental, (iv) fáctico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente constitucional o (viii) violación directa a la Constitución. Debido a la particularidad de los hechos del caso, la Sala Primera de revisión se detendrá a explicar brevemente los defectos sustantivo y procedimental.

1. La Corte Constitucional define el defecto sustantivo como un error cometido por el juez

natural en el proceso de interpretación o aplicación de las normas jurídicas84. La irregularidad debe ser trascendental, al punto que signifique que el fallo emitido obstaculiza o lesiona la efectividad de los derechos fundamentales del accionante85. Por ello, la existencia de esta causal específica de procedencia de la acción de tutela tiene por objeto proteger a la persona que acude a la administración de justicia.

1. La jurisprudencia precisa los supuestos en los que una decisión judicial incurre en el error señalado. En particular, se incurre en un defecto sustantivo cuando86: (i) se aplica "una disposición (…) que perdió vigencia"87; (ii) se resuelve el caso con fundamento en "un precepto manifiestamente inaplicable"88; (iii) se interpreta de forma "contraevidente (…) o claramente irrazonable o desproporcionada" la normativa que regula el caso"89; (iv) se interpreta y se aplica "una norma que desconoce una sentencia de efectos erga omnes"90; (v) se "incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión"91 y (vi) se profiere la decisión "[sin] motivación material o [esta] es manifiestamente irrazonable"92.

1. Adicionalmente, la Corte identifica varios escenarios en los cuales se puede configurar un defecto procedimental. En primer lugar, existe el defecto procedimental absoluto que ocurre cuando el funcionario judicial actúa por fuera de los postulados procesales aplicables al caso y profiere una decisión arbitraria lesiva de derechos fundamentales93. En segundo lugar, se puede presentar el exceso ritual manifiesto que ocurre cuando "un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia"94. En tercer lugar, está el desconocimiento del principio de congruencia o consonancia que se configura en aquellos eventos en los que hay una falta de conexión entre la decisión y los hechos o las pretensiones de la demanda95 o en los que las partes de la providencia son incoherentes entre sí96. En cuarto lugar, esta Corte estima que el defecto procedimental se configura en las ocasiones en las que el funcionario judicial omite etapas o fases sustanciales del procedimiento establecido, lo que apareja la infracción de los derechos de defensa y contradicción de una de las partes del proceso97. En quinto lugar, dicho defecto también ocurre cuando en el proceso existe una demora injustificada que obstaculiza emitir una

decisión que resuelva la causa de forma definitiva98. En sexto lugar, también se produce un defecto procedimental cuando el juez desconoce “los derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y de contradicción, y por desconocimiento del principio de legalidad”99.

1. Para pronunciarse en el caso que examina la Corte, es importante profundizar en la primera hipótesis de configuración del defecto procedimental, es decir, la que se presenta cuando el juez se aparta del procedimiento señalado para adelantar el juicio. En este tipo de defecto, se reitera que la autoridad de policía o judicial sigue un trámite ajeno al señalado en la ley u omite etapas sustanciales del proceso100. Al respecto, se puede consultar la Sentencia T-176 de 2019 en la que la Sala Primera de Revisión consideró que la Inspección de Policía de Bayunca (Bolívar) incurrió en un defecto procedimental absoluto, al actuar por fuera del procedimiento previsto en el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, norma declarada exequible con reserva de interpretación por medio de la Sentencia C-349 de 2017, antes analizada. En esa ocasión, esta Corporación reprochó que la autoridad de policía no hubiera suspendido la audiencia del proceso verbal abreviado a pesar de que el recurrente no acudió a dicha diligencia para sustentar el recurso de impugnación que presentó. Por lo tanto, la autoridad de Policía omitió darle la oportunidad al recurrente para justificar su ausencia a la audiencia. A juicio de esa Sala de Revisión, la situación descrita privó al accionante de formular los recursos y la solicitud de nulidad, controvertir la ratificación de los testigos y presentar alegatos de conclusión. Por lo tanto, en esa ocasión, esta Corporación protegió el derecho fundamental al debido proceso del recurrente.

1. En conclusión, la Corte Constitucional considerada que el debido proceso legal rige, con algunas particularidades, en los trámites judiciales que procuran resolver las ocupaciones de hecho. Por ejemplo, estos procesos son legítimos en términos constitucionales y ese derecho tiene una cualificación en el caso de la población vulnerable. De ahí que este Tribunal configuró garantías mínimas, tales como la notificación de la apertura del proceso, la asistencia jurídica en todo el trámite, la caracterización de los ocupantes, la presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo, la prohibición de realizar

lanzamientos durante mal tiempo o la noche y la obligación de otorgar los recursos jurídicos adecuados frente a las decisiones tomadas por las autoridades de policía. Esta última garantía incluye un plazo y un espacio para que el querellado justifique su inasistencia a la audiencia de sustentación de los recursos.

1. Esta Corporación destaca que el derecho a una vivienda digna y adecuada se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución102 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), norma que forma parte del bloque de constitucionalidad 103. Para concretar el contenido de este derecho, la Corte se basó en la Observación General No. 4 emitida por el Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales (en adelante Comité DESC), el cual está facultado para interpretar con autoridad el tratado mencionado104.

1. La Carta Política reconoce que todos los ciudadanos deben disfrutar de una vivienda lo que, paralelamente, implica la obligación del Estado de garantizar la efectividad de ese derecho. La Constitución de 1991 enumera algunos medios para lograr este objetivo, como los planes de vivienda de interés social, los sistemas de financiación a largo plazo y las formas asociativas para la ejecución de programas de vivienda. Sin embargo, la norma superior no especifica los elementos que deben incluirse para que una vivienda sea considerada digna.

1. Por su parte, la Observación General No 4, elaborada por el Comité DESC, estableció que el artículo 11 del PIDESC reconoce dos elementos normativos relevantes: el derecho a una vivienda adecuada y la obligación del Estado de garantizarlo con un enfoque diferencial. Esto significa que el derecho a una vivienda adecuada incluye el deber del estado debe adoptar políticas para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad

de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada. Estos elementos se relacionan con las obligaciones del Estado, con los derechos económicos, sociales y culturales, consistentes en no discriminar, adoptar las medidas inmediatas, garantizar niveles de goce de los derechos y desarrollar progresivamente el estado de protección de los mismos105.

1. En este contexto, el derecho a una vivienda digna y adecuada es un derecho fundamental autónomo que salvaguarda a los ciudadanos un espacio adecuado, seguro y accesible donde puedan protegerse y vivir con dignidad, armonía y paz106. Según la Observación General No 4, la jurisprudencia identifica los siguientes contenidos del derecho referido107: (i) seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar y (vii) adecuación cultural. Es importante destacar que estos contenidos de dividen en la facetas negativas y positivas de los derechos108.

1. En la Sentencia SU-016 de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional unificó el alcance del derecho a la vivienda digna y adecuada en los procesos de desalojo, como se describe a continuación:

Contenido del derecho a la vivienda digna y adecuada en los procesos policivos adelantados contra población vulnerable109

i. Las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público no ofrecen soluciones de vivienda digna, afectan el interés general y frustran el desarrollo de las políticas en la materia. En efecto, la posesión no genera derechos de propiedad para el ocupante.

ii. las actuaciones de desalojo no se limitan a la protección de derechos de propiedad y tienen relevancia constitucional.

iii. Las ocupaciones ilegales de bienes públicos, en las cuales las personas construyen de

manera precaria en lugares que no cumplen con condiciones de habitabilidad, no generan situaciones de vivienda digna. Esas ocupaciones no se consideran como respuesta adecuada a la necesidad de residencias.

iv. No proceden suspensiones indefinidas de las órdenes de desalojo de bienes públicos para proteger el derecho a la vivienda digna.

v. El derecho a la vivienda digna y adecuada tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realización progresiva que deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades públicas en los procedimientos de desalojo.

vi. Las diferencias en los sujetos involucrados en los contextos de ocupación deben ser identificadas, evaluadas y consideradas por las autoridades administrativas y por los jueces para brindar una respuesta acorde con el amparo de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, la atención enfocada en las personas en situación de mayor vulnerabilidad y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo.

Tabla 5: Elaborada por la magistrada ponente con las reglas unificadas en la Sentencia SU-016 de 2021

1. Con base en esas reglas, la Corte configuró un esquema de medidas de protección del derecho a la vivienda de carácter urgente y temporal, al igual que de mediano y corto plazo, en favor de los sujetos cuyos derechos se ven eventualmente afectados por los procesos de desalojo. La siguiente tabla sintetiza esos escenarios110:

Medidas de protección en materia de vivienda digna

en el marco de procedimientos de desalojo

Grupos poblaciones

Medidas temporales

Medidas a mediano y largo plazo

Víctimas de desplazamiento forzado

1. No procede una orden de suspensión indefinida del desalojo. Esa medida opera únicamente durante el tiempo en el que se lleven a cabo las actuaciones para reubicar temporalmente a la población desplazada.

2. Procede la medida de albergue temporal por el término máximo de siete meses. Esta alternativa de reubicación provisional y urgente puede consistir en un subsidio o en la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial.

Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda de conformidad con las siguientes reglas: (a) la inserción es en los programas, en general, y no en proyectos de vivienda específicos; (b) dicha inclusión no implica ningún tipo de prioridad o modificación del orden de las personas que se postularon previamente, (c) se concreta en la inscripción en la base de datos que se utiliza para identificar posibles beneficiarios, y (d) se debe informar a la víctima sobre el funcionamiento del proceso y de las acciones que se llevarán a cabo, así como sobre una estimación aproximada de los tiempos de espera.

Sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado y que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda

1. No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.

2. El amparo no incluye el albergue temporal, sino que se concentra en la garantía del debido proceso estricto.

3. Es necesario que las actuaciones de desalojo se realicen con el acompañamiento de las instituciones competentes para proteger a dichos sujetos, en particular, del ICBF, de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.

Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda. Esta inserción hace referencia a: (a) los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, (b) no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente, (c) se trata de la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, y (d) supone informarle a la persona cómo opera dicha inclusión y cuáles son las actuaciones a seguir, así como cuál es la estimación aproximada de los tiempos de espera.

Población migrante

1. No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.

2. El amparo no incluye el albergue temporal, sino que se concentra en la garantía del debido proceso estricto.

3. En las actuaciones de desalojo se debe convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que dichas entidades les informe a los nacionales de otros países (a) cuál es la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, (b) en qué consiste la política migratoria del país, (c) los mecanismos de regularización de la permanencia en Colombia y, de ser el caso, (d) los canales para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional

En relación con los integrantes de este grupo, no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, ya que precisamente la falta de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda indica que la ocupación irregular no fue motivada por la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional.

Tabla 6: Tomada de la Sentencia T-427 de 2021 con algunos ajustes

1. En suma, el derecho a la vivienda es fundamental, autónomo y se encuentra consagrado en la Constitución y en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Su función es solventar una de las necesidades básicas de las personas, como es contar con un techo donde habitar en paz y armonía. Este derecho supone acceder a una vivienda que tenga las características de digna y adecuada y se articula con los contenidos de a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, y g) adecuación cultural. Estas dimensiones del derecho a la vivienda suponen la existencia de reglas específicas aplicables a las personas vulnerables, tales como los desplazados o los migrantes que ocuparon un bien fiscal y que fueron objeto de un proceso de perturbación por ocupación de hecho que concluyó con el desalojo. En este orden, la jurisprudencia de esta Corporación cuenta con un esquema de medidas que procura satisfacer los contenidos del derecho a la vivienda, de acuerdo con la situación de sus titulares.

Caso concreto

1. El presente caso se refiere a una demanda de tutela promovida por varias personas en

situación de desplazamiento forzado y/o migración que se ubicaron en un predio fiscal del municipio de Suan (Atlántico), inmueble en el que conformaron el asentamiento de La Mano de Dios. La acción de tutela cuestiona el proceso policivo iniciado y llevado a cabo por la administración municipal que concluyó con el desalojo de la comunidad referida. Los demandantes manifestaron que ese trámite y decisión vulneraron sus derechos al debido proceso y al derecho a la vivienda dado que, en virtud de ellos, los accionantes fueron objeto de lanzamiento sin que se adoptaran medidas transitorias y definitivas para mitigar su vulnerabilidad. Por su parte, las entidades acusadas manifestaron que el proceso policivo acusado respetó el procedimiento legal y las garantías de los actores. Además, las demandadas indicaron que tampoco vulneraron el derecho a la vivienda, puesto que les ofrecieron a los ocupantes albergues temporales que no fueron aceptados por la comunidad, y les explicaron los programas de viviendo a los que podían inscribirse.

1. Respecto a cada uno de los derechos invocados, la Sala Primera de Revisión concluye lo siguiente:

La Inspección de Policía de Suan, Atlántico, y la Alcaldía de ese municipio vulneraron el derecho al debido proceso durante el trámite del proceso policivo 025B de 2020

1. De acuerdo con el precedente, la Corte Constitucional tiene competencia para revisar el proceso policivo No 025B de 2020 iniciado por la Alcaldía de Suan, Atlántico. Aunque se respetó el derecho al debido proceso de los actores en la mayoría de las fases del trámite, se presentaron dos irregularidades que infringieron las garantías mínimas que deben asegurarse en los procesos policivos contra poblaciones vulnerables: la deficiente caracterización de los ocupantes y la omisión de conceder un espacio para justificar la inasistencia a la sustentación del recurso de apelación por parte del abogado de los tutelantes, en los términos de la Sentencia C-349 de 2017.

1. En primer lugar, en el expediente cuestionado se constata que la Inspección de Policía de Suan (Atlántico) asumió conocimiento de la querella en el tiempo señalado por la ley y cumplió con la comunicación de la apertura de la acción policiva. En efecto, por medio del Auto 9 del 25 de marzo de 2020, la autoridad asumió el conocimiento de la querella instaurada el 12 de marzo de 2020 por los hechos de invasión ocurridos en diciembre de 2019111. Además, los numerales cuarto y quinto del mismo auto ordenaron notificar a las partes en conflicto y al personero municipal112. El material probatorio incluye el aviso del 26 de marzo de 2020 y la foto que muestra su fijación a la entrada del asentamiento La Mano de Dios113. Sin embargo, en esa misma providencia, la Inspección se abstuvo de realizar audiencias públicas en atención a las medidas dictadas por el Gobierno Nacional para contener el COVID-19. Estas diligencias se reanudaron a través del Auto No 009 de 2021 que convocó a una audiencia pública que también fue notificada a las partes involucradas114. La Sala Primera de Revisión comprobó que la autoridad de Policía comunicó al vocero del asentamiento La Mano de Dios, el señor Wilfran Salas, la realización de esa diligencia por medio de la citación No 7 del 5 de marzo de 2021115. En ese mismo día, la autoridad fijó un aviso en el que se comunicó a las personas indeterminadas que se llevaría a cabo una audiencia pública116 y se solicitó el acompañamiento del personero municipal117.

1. El trámite de notificación reseñado fue exitoso debido a que los demandantes del presente amparo acudieron a la audiencia, representados por el abogado Emiro Martínez Arévalo, quien asistió a cada una de las diligencias celebradas durante las etapas del proceso. Por ejemplo, el profesional del derecho estuvo presente en las audiencias públicas que se celebraron el 11, el 16 y el 19 de marzo del 2021. En la última diligencia se concedió el amparo policivo, de modo que la comunidad supo de esa determinación pues la misma fue notificada en estrados y, contra ella, el apoderado de los demandantes interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación118. Es claro que los actores conocieron del proceso policivo y de sus etapas, por lo que no puede configurarse una vulneración a sus garantías al debido proceso. Inclusive, en ninguna de las 5 acciones de tutela interpuestas, los demandantes alegaron que se hubiese presentado una indebida notificación en el trámite policivo.

1. En segundo lugar, el proceso policivo 025B de 2020 contó con la participación de las autoridades administrativas y judiciales pertinentes. Como se desprende del material probatorio allegado al proceso, la Personería Municipal participó, desde el inicio, en el proceso, pues se le notificaron los autos 9 del 25 de marzo de 2020 y 009 de 2021. Asimismo, ese funcionario del ministerio público acudió a las audiencias públicas, como se puede verificar en las actas de dichas diligencias119. Adicionalmente, en el proceso fueron vinculadas la Secretaría de Planeación Municipal120 y la Comisaría de Familia121. Es más, al trámite acudieron organizaciones internacionales como la ACNUR.

1. En tercer lugar, los accionantes de esta tutela contaron con la asistencia jurídica requerida desde la primera audiencia, realizada el 11 de marzo de 2020, y hasta la culminación del proceso policivo122. El abogado Emiro José Martínez Arévalo representó a los tutelantes en el trámite acusado. En el acta de esa primera diligencia, se verifica que se le reconoció la personería jurídica a ese profesional. Además, ese apoderado acudió a las demás audiencias e interpuso los recursos correspondientes.

1. En cuarto lugar, las diligencias realizadas por las autoridades demandadas, en particular aquellas celebradas por la Inspección de Policía de Suan, tampoco dan cuenta de que las autoridades emplearon la fuerza para realizar las audiencias públicas o para efectuar el desalojo del inmueble en el que se encontraba ubicado el asentamiento de La Mano de Dios. De igual manera, no se evidencia que el lanzamiento de la comunidad se hubiese producido en mal tiempo o de noche. Al respecto, los actores no se refirieron a algún hecho que cuestione esta inferencia que hace la Corte a partir del material probatorio disponible en el expediente.

1. En quinto lugar, la Sala Primera de Revisión reconoce el esfuerzo de la administración municipal para establecer estadísticas sobre las personas que se encontraban en el predio objeto de recuperación de la posesión. Sin embargo, los datos recopilados por las autoridades no cumplen con el requisito de caracterización de la población ocupante, a

efecto de determinar la aplicación de las reglas de la jurisprudencia en materia de garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada. La Comisaría de Familia de Suan aportó al proceso unas estadísticas de las personas, segregadas por grupo etario123. Además, esa comisaria suministró unas planillas que contienen un listado de los nombres de las personas ocupantes, de los núcleos familiares y de otros datos como el número de cédula, la fecha de nacimiento, el número de celular, la condición de discapacidad, la calificación en el SISBEN y la afiliación a una EPS124. Este levantamiento de datos es importante, pero insuficiente para identificar el grado de vulnerabilidad de los ocupantes de cara a la obligación de diseñar e implementar el plan de contingencia a aplicar durante el desalojo. Así, la administración no conoció ni identificó si los miembros de la comunidad de La Mano de Dios eran población desplazada o migrante, como en efecto sucede. Esa omisión en la caracterización de la comunidad ocurrió a pesar de que la Defensoría del Pueblo pidió esa actuación desde que se vinculó al proceso de desalojo125.

1. Para la Sala, las autoridades acusadas no cumplieron con todas las garantías mínimas del derecho al debido proceso, unificadas en la Sentencia SU-016 de 2021 y señaladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, la caracterización de la comunidad tiene como objetivo que la administración tenga conocimiento de las particularidades de la población que será retirada de un predio, y así identificar de forma exacta a los sujetos afectados por la medida de lanzamiento. Esto asegura las garantías procesales aplicables a los desalojos forzosos, como: (i) ofrecer la oportunidad de consultar a las personas afectadas; (ii) proporcionar información sobre los desalojos previstos; e (iii) identificar exactamente a las personas que efectúan el desalojo, que cobija a las personas objeto de esa medida, en los términos de la Sentencia SU-016 de 2021. Por lo tanto, la identificación defectuosa impide llevar a cabo el proceso de diálogo con la población ocupante, suministrar información adecuada sobre el desalojo y ejercer el derecho de defensa a partir de la individualización de los sujetos afectados con el lanzamiento. Es importante detallar que la identificación exacta de las personas implica la clasificación de datos que incluyen sus particularidades, como para tener en cuenta al momento de implementar la medida de lanzamiento, por ejemplo, género, ocupación, ingresos, necesidades insatisfechas, barreras de acceso a derechos sociales y vulnerabilidades. En el caso concreto, la Alcaldía de Suan y la Inspección de Policía de ese municipio realizaron una

caracterización insuficiente de los miembros de la población La Mano de Dios, lo cual impidió que recibieran información sobre el desalojo y efectuaran el proceso de diálogo correspondiente. Además, este error evitó que el grupo en su totalidad ejerciera su derecho de defensa durante todo el proceso de lanzamiento de perturbación de la posesión.

1. En la audiencia del 19 de marzo de 2021, la inspectora de Policía de Suan escuchó el concepto técnico sobre el predio emitido por el funcionario de Planeación Municipal. El apoderado de los actores controvirtió este último informe con fundamento en que la Oficina de Planeación no realizó el censo de la comunidad y trasladó esa función a la Comisaría de Familia. Esa solicitud fue negada, por lo que el abogado de los tutelantes propuso la nulidad de esa determinación y cuestionó la decisión final a través de la interposición de los recursos de reposición y de apelación. En esas circunstancias, la autoridad de policía indicó que no era el momento procesal para interponer recursos, puesto que no había decisión sobre la perturbación de la posesión por ocupación de hecho. Acto seguido, la inspectora de Suan concedió el amparo policivo solicitado por el alcalde de ese municipio y ordenó a los ocupantes de hecho cesar el acto de perturbación y desocupar el predio de manera voluntaria. La funcionaria notificó su decisión en estrados e informó que contra ella procedían los recursos de ley126. Más adelante, la inspectora de policía de Suan reanudó la audiencia de decisión, a pesar de que dicha diligencia ya había culminado y concedió el recurso de apelación. Esa funcionaria también ordenó remitir la impugnación a su superior jerárquico e informó que la sustentación de dicho recurso podía hacerse hasta dos días después de la recepción del mismo.

1. Conforme a lo que decidió en la audiencia, el 24 de marzo de 2021, la inspectora municipal de Suan envió el recurso de apelación presentado por el abogado Emiro José Martínez Arévalo al alcalde municipal de Suan. La secretaria general de la Alcaldía de Suan asumió el conocimiento del caso y fijó fecha para la sustentación del recurso de apelación el 5 de abril de 2021127. Esta determinación fue notificada al señor Martínez Arévalo. Aunque, el apoderado de los accionantes no asistió a la audiencia en la fecha y hora decretada. Por lo

tanto, la secretaria declaró desierto el recurso de apelación, de acuerdo con el numeral tercero, inciso cuarto, del artículo 322 del Código General del Proceso128.

1. Adicionalmente, la secretaria general de Suan incurrió en los defectos sustantivo y procedimental. El primer error se presentó en la medida en que la autoridad demandada no aplicó el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, que regula la inasistencia del recurrente a la audiencia de sustentación del recurso interpuesto contra la decisión de amparo policivo, de acuerdo con el condicionamiento fijado en la Sentencia C-349 de 2017, según el cual es necesario suspender el procedimiento por 3 días para que el presunto infractor aporte prueba de la causa de su inasistencia a la diligencia. En lugar de utilizar la norma referida, la secretaria general de Suan aplicó el inciso cuarto del numeral tercero del artículo 322 del Código General del Proceso, sin considerar que el criterio de ley especial obligaba a usar la norma de policía y, en consecuencia, a establecer un espacio para que el apoderado de los actores justificara la causa de su inasistencia. Por consiguiente, la autoridad judicial demandada no aplicó el enunciado legal que regulaba la situación presentada en el caso concreto en los términos condicionados por la Corte Constitucional en sede de control abstracto. La autoridad de policía desconoció el efecto de la cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad, al no aplicar el condicionamiento fijado en la Sentencia C-349 de 2017, como lo indica el artículo 243 de la Constitución.

1. En este mismo sentido, el segundo error ocurrió por cuanto la secretaria general de Suan actuó fuera del procedimiento señalado por el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, cuya constitucionalidad fue condicionada en la Sentencia C-349 de 2017. Al contrario de lo dispuesto por la Corte Constitucional en esa providencia, la autoridad de policía declaró desierto el recurso de apelación sin conceder un espacio para que el apoderado de los actores explicara las razones de su inasistencia a la audiencia y, por esa vía, ejerciera su derecho al debido proceso. En su lugar, el inspector mencionado dejó constancia de la inasistencia del abogado de los demandantes y aplicó un fragmento del artículo 322 del Código General del Proceso.

1. Esta Sala considera que dicha irregularidad vulneró de manera flagrante el derecho fundamental al debido proceso de la comunidad ubicada en el asentamiento de La Mano de Dios. En efecto, al llevar a cabo la audiencia del 5 de abril de 2022, el inspector (i) privó al apoderado de los accionantes de la oportunidad de justificar su inasistencia a la audiencia y, con ello, (ii) también lo privó del derecho a formular el recurso de apelación y la solicitud de nulidad en contra de las decisiones proferidas en la audiencia del 19 de marzo de 2021.

1. En tal virtud, la Sala concluye que la Inspección de Policía de Suan y la Alcaldía de Suan incurrieron en un defecto sustantivo y en uno de procedimiento por la comisión de dos irregularidades. La primera se equivocó porque no caracterizó a la comunidad reunida en el asentamiento de La Mano de Dios, a pesar de que la identificación y la calificación de los ocupantes era determinante para mitigar los impactos de la decisión de desalojo y para establecer las medidas de largo plazo que se debían implementar para asegurar los derechos de los actores y de la comunidad asentada en La Mano de Dios. La segunda entidad incurrió en un defecto de procedimiento debido a que no aplicó el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, de acuerdo con el condicionamiento fijado por la Sentencia C-349 de 2017. Esta disposición obligaba a la secretaria general de Suan a conceder un término de tres días al apoderado de los actores para que dicho profesional justificara su inasistencia a la audiencia en la que debía motivar el recurso de apelación. En lugar de ello, la autoridad acusada declaró desierta la impugnación. Por lo tanto, esta Sala amparará el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

La Alcaldía del Municipio de Suan vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada de los accionantes

1. Como se explicó, los actores manifestaron que el desalojo del predio de propiedad del municipio de Suan vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda y a la dignidad humana, en razón a que esa decisión se adoptó sin que se solucionara la situación de vivienda de los ocupantes de forma temporal o definitiva con medidas alternativas como su reubicación o la

legalización de la posesión. Frente a estas afirmaciones, esta Corporación procederá a evaluar la actividad de los accionados en relación con las dimensiones normativas del derecho a la vivienda digna delimitada por la jurisprudencia.

1. En primer lugar, la Sala Primera de Revisión reconoce y celebra el esfuerzo que realizó la Alcaldía de Suan para atender la situación de La Mano de Dios, al instalar mesas de diálogo con la comunidad y diseñar un plan de acción que incluyó medidas de reubicación. Al respecto, nótese que la administración municipal dispuso de albergues temporales que no fueron aceptados por los miembros del asentamiento de La Mano de Dios. La Corte también respalda las opciones que ofreció la administración, en compañía de la sociedad civil, después del lanzamiento del predio, consistentes en ferias de atención a la población vulnerable. Estas estrategias cumplen el precedente de la Corte Constitucional en los desalojos de poblaciones vulnerables y, en cierta medida, es sentible a los derechos de los accionantes.

1. En segundo lugar, el procedimiento de perturbación por ocupación de hecho que pretendió lograr el desalojo de los actores no es inconstitucional ni vulnera derechos fundamentales por sí solo. Al respecto, se recuerda que la administración está en la obligación de proteger el interés general y la materialización de principios constitucionales tales como los de legalidad, seguridad jurídica, interés general, convivencia pacífica y vigencia del orden justo.

1. En tercer lugar, esta Corporación reconoce que las viviendas artesanales y precarias que se encontraban en el asentamiento de La Mano de Dios no podían considerarse como una opción habitacional digna y adecuada para las familias demandantes. La insuficiencia de dichas residencias es palpable en las fotos obrantes en el expediente y en el informe remitido por la Defensoría del Pueblo, entidad que realizó varias visitas al predio objeto de recuperación de la posesión129. Las construcciones precarias no podían ser admitidas como una respuesta legítima para la satisfacción del derecho a la vivienda digna. De ahí que la administración y los jueces tenían prohibido aceptar esas condiciones de precariedad y

avalar la posesión sobre esos bienes. En otras palabras, la pretensión de legalización de la tenencia, formulada por los accionantes, debe ser denegada, pues carece de respaldo constitucional.

1. En cuarto lugar, es importante reiterar que las sentencias SU-016 de 2021 y T-427 de 2021 destacaron que la obligación que tiene el Estado en relación con el acceso a la vivienda de población ocupante y vulnerable se concreta en el diseño de políticas públicas y en el reconocimiento de que dicho derecho está sujeto al principio de progresividad, como también lo señalan las Observaciones Generales No 3 y 4 del Comité DESC. Esto se traduce en que las medidas de protección del derecho a la vivienda, proferidas en el marco de procesos policivos, no implican entregar una residencia digna y adecuada. En realidad, las alternativas corresponden con el esquema recogido en la tabla 6 de esta sentencia y dependen de las características de la población demandante, especialmente de su grado de vulnerabilidad, aspectos que se identifican gracias a la caracterización de los ocupantes.

1. En este contexto, la Sala constata que la administración del municipio de Suan realizó una caracterización insuficiente de la comunidad asentada en el predio de La Mano de Dios, incluidos los accionantes. En efecto, el ejercicio de determinar las características de los ocupantes del inmueble no estuvo dirigido a identificar el grado de vulnerabilidad de los miembros de esa comunidad. Esta actuación deficiente impidió que la Alcaldía de Suan encontrara la medida de protección del derecho a la vivienda que asegurara su nivel de goce más alto. Como en la Sentencia T-427 de 2021, este Tribunal enfatiza que, sin la caracterización adecuada, no se puede determinar con claridad cuál es la oferta institucional aplicable al caso concreto. Dicha deficiencia y omisión es atribuible a una actuación insuficiente de la Alcaldía de Suan y no a la comunidad actora, quién siempre estuvo dispuesta a que sus integrantes fueran caracterizados. Es más, esa recopilación de datos desagregados fue solicitada por la Defensoría del Pueblo en varias oportunidades, como lo manifestó dicha entidad en su respuesta al Auto del 13 de diciembre de 2022, proferido por la magistrada ponente. Pese a los llamados de atención efectuados por el Ministerio Público, la entidad territorial no realizó el censo de acuerdo con los estándares de identificación

exigidos por la jurisprudencia de la Corte en esta materia. Esa deficiente actuación de las entidades demandadas interfiere con un contenido del derecho a la vivienda, que busca asegurar que los ocupantes accedan a una medida que permita gozar de un techo en donde puedan habitar en paz130. Esta violación difiere de la afectación en la que la administración local incurrió en relación con el debido proceso, al desconocer las garantías procesales mínimas aplicables a los desalojos. Aunque ambas situaciones se basan en una misma conducta, tienen un impacto en diferentes derechos fundamentales. Esta circunstancia de vulneración múltiple se explica por los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos131.

1. Adicionalmente, la deficiencia mencionada impidió que la asignación de albergues transitorios y la entrega de subsidios de arrendamiento tuviera un impacto significativo y más amplio sobre los actores y las demás personas del asentamiento La Mano de Dios. De acuerdo con las pruebas presentadas al despacho de la magistrada sustanciadora, muy pocas personas acudieron a los lugares temporales de atención de vivienda o recibieron los subsidios de arrendamiento. La baja ejecución de las medidas de protección se explica por la insuficiente caracterización de la comunidad de La Mano de Dios, quienes tuvieron poco conocimiento de estos auxilios. De hecho, parte de la población se trasladó al parque de la Virgencita, situación que obligó a la administración a realizar nuevas reuniones con la comunidad y a proporcionar subsidios y/o ayudas después de identificar su grado de vulnerabilidad132. Nótese que la clasificación tardía de las familias ubicadas en el parque, después del desalojo, facilitó la dispersión de la población, sin garantizar sus derechos previamente. Sobre el particular, una de las familias demandantes, conformada por Orlando Rafael Díaz Arrieta y su esposa, se movieron a ese parque y vivieron en la calle hasta hace poco cuando arrendaron una casa con varios miembros del asentamiento La Mano de Dios, predio que se vio afectado por la ola invernal133.

1. La Sala también destaca que no se probaron las afirmaciones de los accionantes relacionadas con las denuncias según las cuales sólo pudieron permanecer por tres horas en los albergues de transición. En contraposición a esas aseveraciones, la Alcaldía y la

Inspección de Policía manifestaron que en la fecha de desalojo el predio estaba prácticamente desocupado y que dispusieron las instalaciones de la institución educativa María Auxiliadora para que descansara los niños, niñas y adolescentes que vivían en el asentamiento134. Además, entregaron de subsidio de arrendamiento a 5 familias del asentamiento, quienes accedieron voluntariamente a dicho auxilio135.

1. La Sala concluye que es necesario ordenar la caracterización de los accionantes para que la administración determine qué medida de protección al derecho a la vivienda digna y adecuada debe asignarles. Asimismo, ante el desalojo del predio y frente a la diseminación de los miembros de La Mano de Dios, se dictará medidas de albergue transitorio para la población víctima del desplazamiento forzado. Además, se proferirán órdenes de solución habitacional definitiva, en particular, la realización del estudio de la inclusión en los programas que tiene el Gobierno para satisfacer el derecho a la vivienda digna y adecuada.

1. Por consiguiente, se estima que la Alcaldía de Suan vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada de los accionantes, por cuanto ellos no fueron objeto de caracterización para tomar la medida de protección respectiva de acuerdo con su situación. La deficiencia en la identificación de los accionantes significó que los privaran de las medidas de largo plazo que podrían brindar una solución habitacional de la población vulnerable. En este sentido, la Sala Primera de Revisión considera oportuno ordenar a la administración local que se caracterice a los accionantes para decidir si asigna alguna medida de protección para su derecho de vivienda.

Órdenes para impartir

1. En tal virtud, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional revocará la Sentencia adoptada el 22 de agosto de 2022 por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de

Sabanalarga (Atlántico) que confirmó el fallo proferido el 15 de julio de 2022 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan (Atlántico) por medio del cual dicha autoridad judicial declaró improcedente la acción de tutela formulada por los accionantes. En su lugar, esta Corporación amparará los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de los actores.

1. En consecuencia, la Corte dejará sin efecto la audiencia del 5 de abril de 2022 que declaró desierto el recurso de apelación en el marco del proceso 025B de 2020. En su lugar, esa autoridad judicial deberá celebrar una audiencia en la que se permita al apoderado de los accionantes o a ellos mismos justificar los motivos de su inasistencia a la diligencia de sustentación del recurso de apelación. Este remedio judicial se adopta con el fin de asegurar que el proceso policivo de perturbación de la posesión respete las garantías mínimas del debido proceso establecidas por la Constitución y la jurisprudencia constitucional. Además, esta orden es una consecuencia lógica de la identificación de los defectos sustantivo y procedimental absoluto en el mencionado proceso. Asimismo, al igual que en cualquier otra acción de tutela contra providencia judicial, se busca restablecer el derecho al debido proceso mediante la repetición del trámite en el aspecto que vulnera las garantías del debido proceso o el reemplazo de la decisión del juez ordinario. Este ámbito de estudio forma parte de la causa petente y del problema jurídico de este caso, tal como se explicó y delimitó en los antecedentes de esta providencia.

1. Adicionalmente, en relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada, se ordenará a la administración local realizar la caracterización de los accionantes para identificar la condición de las personas de protección constitucional reforzada y la medida de protección del derecho a la vivienda que procede, de acuerdo con lo dispuesto en las sentencias SU-016 de 2021 y T-462 de 2021. Esta caracterización debe tener como objetivo identificar de manera clara y cierta la presencia de: (i) sujetos de especial protección constitucional por desplazamiento, sin acceso al derecho de vivienda; (ii) individuos con una salvaguarda similar basada en otras circunstancias de vulnerabilidad y que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda, (iii) sujetos de especial protección constitucional sin

necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes, y (iv) población migrante. Luego de la caracterización, la administración local debe identificar la medida de protección correspondiente.

1. Una vez se tenga el resultado de la caracterización, respecto de los ocupantes de nacionalidad colombiana, la alcaldía deberá proporcionar un albergue temporal a aquellos miembros del asentamiento de La Mano de Dios que sean víctimas de desplazamiento forzado y no hayan resuelto su necesidad de vivienda digna. Esa medida deberá ofrecerse por el término máximo de siete (7) meses y podrá consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio que cumpla las condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial.

1. Conjuntamente y frente a estos mismos individuos de nacionalidad colombiana, la entidad territorial tendrá la obligación de cumplir con las siguientes acciones: (i) establecer el programa que corresponde a las necesidades específicas de cada ocupante, dentro de la oferta institucional vigente; (ii) realizar la inscripción en la base de datos para identificar a los potenciales beneficiarios, respetando el orden y los requisitos previstos en la política pública; y (iii) explicar al beneficiario inscrito cómo funciona el programa y qué acciones debe seguir, con una estimación aproximada de los tiempos de espera. Por su parte, en el caso de la población migrante, la respuesta del Estado se concentrará en (iv) brindar acompañamiento en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria. En dicho procedimiento deberán concurrir el ICBF, la Defensoría del Pueblo y la Personería del Municipio de Suan para que brinden un acompañamiento en las medidas de protección que consideren pertinentes.

1. Ahora bien, los accionantes representan una pequeña muestra del número de familias y de personas que habitaban en el asentamiento de La Mano de Dios, quienes, en principio, se encuentran en una situación similar a la de las personas que acudieron a la jurisdicción constitucional. En este sentido, la Sala aplicará efectos inter comunis al presente fallo dado

que no se presentó una caracterización de la totalidad de la población del asentamiento mencionado. De ahí que sea necesario identificar a los miembros de la comunidad para poder determinar qué medida de protección se implementará respecto a cada uno de los ocupantes de La Mano de Dios. La Sala destaca que este tipo de alcance de las órdenes de tutela es frecuente en los casos de derecho a la vivienda digna y adecuada que se relacionan con procesos policivos de perturbación por ocupación de hecho, especialmente cuando se trata de población vulnerable. La Sentencia SU-016 de 2021 es un ejemplo de este tipo de decisiones y establece las pautas para la protección del derecho a la vivienda digna y adecuada en casos como el que resuelve la Corte en esta oportunidad. Por lo tanto, es crucial abordar la situación de todos los habitantes del asentamiento de La Mano de Dios para prevenir la interposición de nuevas acciones de tutela por el mismo hecho.

1. Sin embargo, para impedir incentivos negativos e irracionales de la actividad del Estado, el efecto inter comunis se aplicará respecto de las obligaciones de (i) caracterizar a los miembros del asentamiento de La Mano de Dios; y (ii) asignar las medidas de protección al derecho a la vivienda, de acuerdo con el precedente fijado en las sentencias SU-016 de 2021 y T-427 de 2021. La Comisaría de Familia de Suan (Atlántico) podrá utilizar la base de datos recopilada en el proceso policivo 025B de 2020 para complementar y concluir el mencionado proceso de caracterización.

Síntesis de la sentencia

1. La Sala estudió una demanda de tutela formulada por 15 personas que fueron demandados en un proceso policivo por ocupar ilegalmente el predio fiscal identificado con la matrícula inmobiliaria No 045-62330, situado en el municipio de Suan (Atlántico). Los accionantes manifestaron que este trámite jurisdiccional afectó sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda, puesto que serían desalojados del único lugar que tenían para vivir y que ocupaban hace casi 4 años como resultado del desplazamiento forzado del conflicto armado y/o de la migración de Venezuela por motivos sociales y económicos. En su criterio, la administración distrital omitió implementar medidas alternativas al lanzamiento del predio que ocupaban, como la reubicación o el reconocimiento de la posesión.

1. En este caso, la Corte resolvió dos cuestiones previas. En primer lugar, descartó la existencia de la cosa juzgada constitucional en relación con 4 acciones de tutela previamente presentadas por miembros de la comunidad asentada en La Mano de Dios para resolver la vulneración de sus derechos fundamentales con ocasión de la ocupación y desalojo del predio de propiedad del municipio de Suan. A su juicio, esas demandas tenían partes, causas y objetos diferente. En segundo lugar, esta Sala desechó la posible configuración de la carencia actual de objeto, ya que el desalojo llevado a cabo el 6 de julio de 2022 no agotó el análisis de vulneración de los derechos de los demandantes. La Sala estimó que aún persiste la necesidad de pronunciarse sobre el trámite policivo, la ejecución del desalojo y las medidas dispuesta para mitigar la vulnerabilidad del derecho a la vivienda. Por lo tanto, esta Corporación consideró que es viable pronunciarse sobre la situación de los tutelantes

1. Adicionalmente y en aplicación de las reglas fijadas en las Sentencias SU-016 de 2021 y T-462 de 2021, la Sala consideró que la acción de tutela cumplió con los requisitos de procedibilidad. En primer lugar, la demanda fue presentada por los demandados en el marco del proceso que culminó con la providencia atacada y la autoridad que la emitió es la demandada en esta oportunidad. En segundo lugar, la acción de tutela es procedente, ya que los medios de defensa judicial a disposición de los actores no son idóneos ni eficaces para salvaguardar los derechos al debido proceso y a una vivienda digna y adecuada de poblaciones vulnerables en el marco de procesos policivos. Específicamente, esta Sala estimó que (i) los mecanismos de impugnación en la acción policiva no sirven para analizar la desprotección del derecho a la vivienda digna, (ii) las decisiones emitidas en las acciones policivas no pueden ser objeto de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que son decisiones judiciales según lo establecido en el numeral 3º del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, y (iii) las acciones civiles existentes para resolver el problema de la perturbación de la posesión reivindican derechos reales de propiedad, pero no protegen el derecho a la vivienda ni garantizan el debido proceso de los ocupantes de hecho.

1. En tercer lugar, la demanda fue interpuesta en un término razonable después de la expedición de la decisión cuestionada, puesto que la acción de tutela se presentó cuando no se había ejecutado la orden de desalojo del predio. Además, las presuntas trasgresiones de los derechos de los actores son actuales y tienen efectos en este momento.

1. En relación con el asunto de fondo, la Corte concluyó que la parte accionada trasgredió los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de los actores. De un lado, se determinó que la actuación de la Inspección de Policía de Suan y de la Secretaría General de la Alcaldía de Suan incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental absoluto, al no caracterizar adecuadamente a la población asentada en La Mano de Dios y al no aplicar el parágrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, en los términos del condicionamiento fijado en la Sentencia C-349 de 2017. Por lo tanto, se amparó el derecho al debido proceso y se ordenó rehacer la actuación de segunda instancia para asegurar el debido proceso legal de los actores.

1. De otro lado, se destacó que la Alcaldía de Suan vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada de los accionantes, al no caracterizados adecuadamente para asignar la medida de protección respectiva del derecho a la vivienda, de acuerdo con su situación particular y grado de vulnerabilidad. Para la Sala, esta omisión impidió que la administración adoptara medidas a largo plazo que solucionaran de manera definitiva el problema de vivienda de los actores. En esta línea, se ordenó a la autoridad demandada que caracterice a los accionantes para definir la medida de protección apropiada, según su grado de vulnerabilidad. Este amparo se otorgó con efectos inter comunis para los demás miembros del asentamiento de La Mano de Dios.

1. En este punto, la Corte aclaró que la deficiente caracterización de la comunidad de La Mano de Dios afecta dos derechos diferentes: el debido proceso y la vivienda. Esta situación se debe a que dicha conducta impacta en dos contenidos normativos de distintos derechos que están involucrados en los procesos de desalojos forzosos. En el primero, los errores de

identificación afectaron las garantías mínimas procesales, lo que impidió que los accionantes fueran informados sobre el desalojo y que se les consultara antes de implementar la medida, lo cual a su vez impacta su derecho a la defensa. Esto crea una barrera para la implementación razonable y proporcional de la medida del desalojo, en los términos de la Observación General No 7 del Comité DESC y la Sentencia SU-016 de 2021. En el segundo, estos inconvenientes obstaculizan o dificultan la determinación de las alternativas de vivienda para la comunidad, lo que impide que puedan disfrutar plenamente de su derecho a la vivienda.

1. En consecuencia, la Sala Primera de Revisión revocó las sentencias de instancia que negaron el amparo de los derechos al debido proceso y vivienda digna y, en su lugar, amparó estos derechos y dictó las órdenes ya mencionadas para restablecerlos.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia adoptada el 22 de agosto de 2022 por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, Atlántico, que confirmó el fallo proferido el 15 de julio de 2022 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan, Atlántico, por medio del cual declaró improcedente la acción de tutela formulada por los accionantes. En su lugar, TUTELAR el derecho al debido proceso y a la vivienda digna de Luis Esteban Martínez Giraldo, Hilda María

Soto Pushaina, Liam Esteban Martínez Soto, Yaneth Cecilia Barrios Valencia, Yulienis Paola Fonseca Barrios, Juliana Fonseca Barrios, Layoner David Barrios Valencia, Yulianis Barrios Valencia, Martin Elías Barrios Valencia; Keila Ortega Fajardo, Jhoyker Gregorio Ortega Fajardo, Joskeyli Verónica Ortega Fajardo, Ronaldo Enrique Peña Barranco, Gregorio José Martínez Videz y Orlando Rafael Díaz Arrieta.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTO, por las razones expuestas en esta providencia, la audiencia del 5 de abril de 2002, dirigida por la Secretaría General de Suan, Atlántico, que declaró desierto el recurso de apelación propuesto contra la decisión que concedió el amparo policivo en el proceso 025B de 2020.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría General de la Alcaldía de Suan, Atlántico, que en un plazo de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, realice una audiencia en la que permita al apoderado de los accionantes en el proceso policivo 025B de 2020, o a ellos mismos, justificar su inasistencia a la diligencia de la sustentación del recurso de apelación, con el fin de surtir la segunda instancia.

CUARTO. ORDENAR a la Inspección de Policía de Suan (Atlántico) y a la Alcaldía de ese municipio que, en un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice la caracterización de los ocupantes del asentamiento La Mano de Dios, entre ellos los accionantes. Esta caracterización deberá servir para identificar, valorar y determinar con plena certeza la presencia de: (i) sujetos de especial protección constitucional, ya sea por desplazamiento u otro criterio, que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda, (ii) sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional, y (iii) población migrante. La finalidad de esta caracterización consistirá en identificar la medida de protección procedente, de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de los miembros del asentamiento La Mano de Dios.

SEXTO. ORDENAR a la Alcaldía de Suan (Atlántico) que, en el caso de los ocupantes cuya caracterización dé cuente de su calidad de sujetos de especial protección constitucional con necesidades apremiantes en materia de vivienda digna, adopte las acciones necesarias para la inclusión de dichas personas en programas de vivienda, de acuerdo con el alcance de las medidas de largo plazo desarrolladas en la Sentencia SU-016 de 2021, reiteradas en el fallo T-427 de 2021, y señaladas en los fundamentos 81 y 112-115 de la presente providencia.

SÉPTIMO. ORDENAR al ICBF, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Suan (Atlántico) que, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, brinden acompañamiento a la caracterización de los miembros que conformaban el asentamiento de La Mano de Dios y a la identificación de medidas de largo plazo de esta comunidad, de acuerdo con los parámetros señalados en los fundamentos 81 y 112-115 de esta providencia.

OCTAVO. Esta sentencia tiene efectos inter comunis, por lo que las órdenes aquí adoptadas se extenderán a todas las personas que conformaban el asentamiento de La Mano de Dios respecto de las obligaciones de (i) caracterizar a los miembros de esa comunidad; y (ii) asignar las medidas de protección al derecho a la vivienda, de acuerdo con el precedente fijado en las sentencias SU-016 de 2021 y T-427 de 2021.

NOVENO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 La Sala de Selección Número Diez estuvo conformada por los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Asimismo, el criterio de selección de la causa fue la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial. Ver en línea.

2 El predio mencionado es de propiedad del municipio de Suan, como las partes lo

expresaron en el proceso y tal y como consta en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Esta prueba se encuentran el expediente 08770 -40-89-001-2021-00018-00, en los folios 5 y 6 de la contestación de la Inspección de Policía de Suan. El 15 de febrero de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Suan remitió ese expediente con esas pruebas por correo electrónico, en cumplimiento del auto del 13 de diciembre de 2022, proferido por la magistrada sustanciadora.

3 Por medio del segundo numeral de ese mismo auto, se decidió no citar a una audiencia pública hasta que se redujeran los efectos de la pandemia causada por el COVID-19, en cumplimiento de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en el país. Así mismo, a través del Auto 009 de 2021, se reactivó el proceso policivo y se citó a una audiencia pública de inspección del predio el 11 de marzo de 2021. Estas pruebas se encuentran el expediente 08770-40-89-001-2021-00018-00, en los folios 22 y 29 de la contestación de la Inspección de Policía de Suan.

4 Esta acción de tutela se presentó el 12 de abril de 2021 y se asignó el Radicado No. 08770 -40-89-001-2021-00018-00

5 Esta acción de tutela se presentó el 6 de julio de 2021 y se asignó el Radicado 08770 -40-89-001-2021-00031-00.

6 Esa acción de tutela se presentó el 13 de agosto de 2021 y se le asignó el Radicado Rad 08770-40-89-001-2021-00043-00.

7 En este punto, los actores precisaron que la formulación y ejecución del plan debía asegurar la participación de la comunidad.

8 Este hecho fue informado en la contestación de la acción de tutela presentada por la Alcaldía del Municipio de Suan, Atlántico y la Inspección de Policía de esa ciudad [https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/file.php?archivo=16ContestacionInspeccion.pdf&var=087704089001202200052 00-(2022-08-26%2018-45-29)-1661557529-6.pdf&anio=2022&R=1&expediente=08770408900120220005200

9 Folio 2 y 3 de la impugnación de la sentencia de primera instancia

[https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/file.php?archivo=01Impugnacion.pdf&var=08770408900120220005200-(2022-10-18%2020-15-06)-1666142106-34.pdf&anio=2022&R=1&expediente=08770408900120220005200]

10 Los accionantes reiteraron que el desalojo se produjo el 6 de 2012 [https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/file.php?archivo=01Impugnacion.pdf&var=08770408900120220005200-(2022-10-18%2020-15-06)-1666142106-34.pdf&anio=2022&R=1&expediente=08770408900120220005200]

11 Esta respuesta fue enviada vía correo electrónico el 13 de enero de 2023. Además, Hilda María Soto Pushaina, Luis Esteban Martínez Giraldo, Gregorio José Martínez Vides, Yaneth Cecilia Barrios Valencia, Orlando Rafael Díaz Arrieta, Ronaldo Enrique Peña Barranco y Keila Verónica Fajardo Guevara firmaron el documento.

12 Ibidem. De acuerdo con la respuesta de cada núcleo familiar, (1) el señor Luis Esteban Martínez Giraldo responde económicamente por su familia, compuesta por su esposa e hijo. En la actualidad, ese grupo familiar vive en un apartamento arrendado en el municipio La Candelaria. A su vez, el señor Martínez Giraldo informó que trabaja en una tienda y que sus ingresos son inferiores al salario mínimo de manera que no cuentan con suficientes recursos para cubrir sus gastos de vivienda y sus necesidades básicas; (2) Orlando Rafael Díaz Arrieta es el responde por sus gastos y por los de su esposa. Ninguno de los dos tiene un empleo formal y obtienen sus ingresos de labores diarias que realizan de vez en cuando en el campo de la construcción y del trabajo doméstico. El señor Díaz manifestó que, después del desalojo, quedaron en una situación de habitanza de calle y pasaron varias noches en el parque de la Virgencita en el municipio de San Juan hasta que arrendaron una casa con varias personas del asentamiento. Esta vivienda fue afectada por las recientes inundaciones producto de la ola invernal; (3) Gregorio José Martínez es el sostén de la familia que está compuesta por su esposa y cinco hijastros. En la actualidad, el señor Martínez maneja un motocarro y, con esa actividad, cubre los gastos de la familia, incluido, el arriendo de una vivienda en buenas condiciones. Finalmente, (4) Keila Verónica Guevara informó que trabaja

como cocinera en un restaurante y devenga 20.000 pesos al día, recursos con los que sostiene a su familia que está conformada por su pareja y sus tres hijos. No obstante, la señora Guevara informó que, desde hace un tiempo, no está trabajando porque tiene quebrantos de salud. La actora vive con su familia en una casa que comparte con otros dos núcleos familiares.

13 Danilo Rafael Cabarcas Orozco, alcalde de Suan-Atlántico, emitió respuestas a través de correo electrónico el 21 de diciembre de 2022.

14 Milagro Milena Páez Rodríguez, Inspectora de Policía de Suan-Atlántico, emitió respuestas a través de correo electrónico los días 26 de enero de 2023.

15 Esta intervención que compone de dos escritos enviados a través de correo electrónico el 11 y 31 de enero de 2023 por parte de Alejandra Paola Tacuma, coordinadora GIT Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos Oficina Asesora Jurídica del Departamento de la Prosperidad Social

16 Este escrito se envió por correo electrónico el 11 de enero de 2023 por parte de Paula Andrea Montoya Murcia, apoderada judicial de FONVIVIENDA

18 Este escrito se envió por correo electrónico el 7 de febrero de 2023 por parte de Gina Marcela Duarte Fonseca, representante judicial de la UARIV.

19 Su núcleo familiar incluido en los sistemas de la UARIV está compuesto por Sergio Abadio Martínez García, Yinet Cristina Martínez Giraldo, Luis Esteban Martínez Giraldo, Celmira De Los Dolores Giraldo Castaño, Dairo Alberto Martínez Giraldo, Johan Camilo Martínez Giraldo, Sindy Vanessa Martínez Giraldo

20 Su núcleo familiar incluido en los sistemas de la UARIV está compuesto por Hilda María Soto Pusahina y Hilde Omar Soto Peñaranda.

21 Este escrito se envió por correo electrónico el 19 de diciembre de 2022 por parte de Helves Rafael Fontalvo González, personero municipal de Suan.

22 Este escrito, junto con 6 anexos, se envió por correo electrónico el 13 de enero de 2022 por parte de Cesar Augusto Abreo Méndez, Defensor Delegado para los Asuntos

Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo.

23 Este escrito se envió por correo electrónico el 19 de diciembre de 2022 por parte de Lorna M. Piñeros Castillo, Jueza Primera Promiscua Municipal de Suan. Ese despacho remitió un enlace para acceder a dichos procesos en los que se incluyen las demandas y sus anexos, la contestación y sus anexos y los fallos de instancia, junto con sus respectivos oficios de comunicación. Sin embargo, la magistrada sustanciadora solo pudo acceder a estos expedientes el miércoles 15 de febrero de 2023. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Suan autorizó el ingreso al hipervínculo de los expedientes después de ser informado de que el enlace estaba roto.

24 Este escrito se envió por correo electrónico el 18 de diciembre de 2022 por parte de Roberto Carlos Ariza Montero, secretario del Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga (Atlántico).

25 En este acápite, se reiterarán algunas consideraciones contenidas en las Sentencias T-462 de 2021, T-427 de 2021 y SU-016 de 2021.

26 Sentencias T-427 de 2021, SU-016 de 2021, T-601 y 645 de 2016, T-689 de 2013, T-053 de 2013 T-302 de 2011 y T-267 de 2011. En todas las decisiones mencionadas los accionantes cuestionaron decisiones expedidas en procesos policivos y la Corte identificó esos trámites como jurisdiccionales.

27 Sentencia T-462 de 2021. En esta decisión, la Corte precisó que las reglas jurisprudenciales de la cosa juzgada que existen para la acción de tutela también se aplican en las demandas que cuestionan providencias judiciales. La mencionada aclaración se hizo en el marco del análisis que realizó la Sala frente a la duplicidad de demandas de tutelas instauradas contra una sentencia que puso fin a un matrimonio y que reconoció una cuota alimentaria.

28 En la Sentencia T-534 de 2015, que estudió una tutela contra sentencia, se indicó que “el objeto del proceso se identifica con las pretensiones que solicitan los ciudadanos a la administración de justicia, la resistencia a las mismas y por el pronunciamiento que realiza el órgano judicial en la parte resolutiva de la sentencia frente al petitorio de la demanda.”

29 La Sentencia T-218 de 2010 definió que la causa petente “hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa petendi contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica”

30 En su lugar, la Sentencia C-774 de 2001 identificó que “la identidad de partes no reclama la identidad física sino la identidad jurídica.”.

31 En las Sentencias T-217 de 2018, T- 280 de 2017 y T- 649 de 2011, la Corte precisó que “específicamente, las decisiones proferidas dentro de un proceso de amparo constituyen cosa juzgada cuando la Corte Constitucional adquiere conocimiento de los fallos de tutela adoptados por los jueces de instancia, y decide excluirlos de revisión o seleccionarlos para su posterior confirmatoria o revocatoria”. Esta regla se ha aplicado en decisiones que revisan la duplicidad de acciones de tutela formuladas contra decisiones expedidas en proceso policivos de lanzamiento por ocupación de hecho, tal y como sucedió en las sentencias T-560 de 2009 y T-502 de 2008.

32 Sentencias T-185 de 2017, T-053 de 2012, T-560 de 2009 y T-502 de 2008. Las últimas tres providencias analizaron la posible configuración de cosa juzgada ante varias acciones de tutela que cuestionaron un mismo proceso policivo.

33 Sentencia T- 019 de 2016.

34 Sentencia T-322 de 2019, en la cual se reiteraron las reglas de excepción a la cosa juzgada en el caso de tutela contra providencia judicial.

35 Sentencias SU-637 de 2016. Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación estudió la acción de tutela presentada por un ciudadano contra la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Medellín. El actor de ese entonces había presentado la tutela contra las providencias judiciales proferidas en el proceso laboral

ordinario interpuesto por él contra el Banco Popular. El accionante había presentado dos tutelas anteriores: la primera fue negada debido a que el juez consideró que no se configuraban los presupuestos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y la segunda fue rechazada de plano por ser temeraria. Posteriormente interpuso una tercera tutela, que fue estudiada por la Corte, en la que afirmó que no se configuraba la temeridad porque la expedición de la Sentencia SU-1073 de 2012, que modificó la fórmula de cálculo de la indexación de la primera mesada pensional, constituía un hecho nuevo que justificaba la procedencia de la acción.

36 Sentencias SU-168 de 2017, SU-637 de 2016 y T-069 de 2015. En su primera decisión, la Corte estudió si la presentación de una cuarta acción de tutela, cuyo propósito era dejar sin efecto dos sentencias emitidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, las cuales negaron la indexación de la primera mesada pensional del actor, constituía temeridad o cosa juzgada. En el caso concreto, la Sala Plena analizó de fondo una cuarta acción de tutela, estudiando la existencia de temeridad y cosas juzgada en cada una de las demandas. En este sentido, concluyó que la presentación de la segunda tutela estaba justificada debido a la expedición de un nuevo precedente, la Sentencia SU-1073 de 2012. La interposición de la tercera y cuarta demanda también era procedente porque las sentencias que resolvieron la segunda y tercera tutela declararon la temeridad y no tuvieron una decisión de fondo, es decir, nunca operó la cosa juzgada.

37 En los anexos del proceso de tutela No 1. Rad 08770 -40-89-001-2021-00018-00, el apoderado allegó una lista con más de 200 las personas que se encuentran en el asentamiento de La Mano de Dios.

38 En los anexos del proceso de tutela No 3. Rad 08770 -40-89-001-2021-00043-00, el apoderado señaló que interpuso la acción de tutela en representación de los habitantes del asentamiento de La Mano de Dios que formularon el derecho de petición a saber: Henry Alberto Zabaleta, Milton José Montes Rivero, Kenia Yise Hernández Caicedo, Alex David Fandiño de la Cruz, Myriam Jenth Caicedo Ruíz, Agamenón Rivera Quiroz, Jhon Jader García Gutiérrez, Jhonys José Gutiérrez Rivera, Nilsa María Osorio Contreras, Hederson Luis García, Jesús Manuel Gutiérrez, José del Carmén Rivera Moreno, Milciades Manuel Mendoza Manga, Yurleidys Marina Juvinao Díaz, Nydis Paola Juviniao Díaz, Mayulis Esther Juviniao Díaz,

Robinsón Manuel Juviniao Díaz, Arleidys Edilsa Juviniado Díaz, María del Carmen de la Hoz Orozco, Juana María de la Hoz Orozco, Guillermina de la Hoz Orozco, Juan de Dios de la Hoz Orozco, Manuel Santiago Guerrero Gallardo y Wuendy Patricia Camargo Ospino.

39 Ver párrafo 1 de esta providencia.

40 En este acápite, se retoman parcialmente consideraciones contenidas en las Sentencias T-389 de 2022 y T-388 de 2022, con ponencia de la magistrada Natalia Ángel Cabo.

41 Ibid.

42 Sentencias T-238 de 2017, T-047 de 2016 y T-358 de 2014. En el campo de los procesos policivos, las Salas de Revisión de la Corte Constitucional consideran que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado cuando se produce el desalojo del bien que se pretende recuperar y el demandante del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho es el mismo del trámite de tutela. Al respecto, la Sala detalla que en ese tipo de escenarios la vulneración al derecho dejó de existir. En esas situaciones, la actuación descrita satisface las pretensiones del actor, quién recupera la tenencia del predio, por lo que es inocuo proferir órdenes tendientes a garantizar sus derechos. Por ejemplo, en la Sentencia T-454 de 2012, la Sala Novena de Revisión declaró el hecho superado en la acción de tutela promovida por el Fondo Ganadero del Meta para desalojar a un grupo de personas del predio San Isidro, ya que la ocupación del predio desapareció con el desahucio de los ocupantes. Al respecto, se comprobó que la perturbación del inmueble cesó y no era posible impartir orden alguna en relación con sus derechos a la administración de justicia y al debido proceso.

43 Sentencia T-038 de 2019.

44 En la reconstrucción de este precedente no se incluye la Sentencia T-163 de 2016 porque contiene supuestos fácticos y jurídicos que se diferencian del caso analizado. En particular en la providencia emitida en el año 2016 no hubo orden de desalojo y los ocupantes dejaron el predio como resultado de un acuerdo con los propietarios de este. En el fallo mencionado, la Sala Cuarta de Revisión estudió una demanda de tutela promovida por la Asociación de Desplazados contra la Alcaldía de Barranquilla con fundamento en que la administración local inició un proceso de lanzamiento por ocupación del inmueble denominado “El Tamarindo”. La Sala declaró carencia actual de objeto porque la comunidad de desplazados dejó el inmueble

en cumplimiento de un acuerdo con la administración, lo que condujo a la culminación de los procesos policivos.

45 En esa decisión, la Corte revisó dos acciones interpuestas contra dos procesos policivos de lanzamiento por ocupación de hecho, identificadas con los radicados T-3.897.350 y T-3.911.819. En el primer proceso, la actora demandó a la Alcaldía de Montería y solicitó suspender la orden de desalojo del predio que ocupaba, decisión que fue proferida por la inspección de Policía de dicha ciudad. En el segundo trámite, el actor demandó a la Gobernación de Valle del Cauca y a la Inspección Urbana de Policía de Cali, y solicitó no ser desalojado del bien. En el expediente T-3.911.819, Sala Primera recopiló información que mostró que la orden de desalojó ya se había llevado a cabo. Esto condujo a la Corte a estudiar la posible configuración de la carencia actual de objeto por daño consumado y a concluir que era procedente estudiar de fondo la demanda de tutela para mitigar los daños causados al accionante.

46 La Sala Octava de Revisión profirió un amparo con efecto inter comunis y expidió las siguientes órdenes: (A) corto plazo, advirtió a la Inspección de Policía que respetara las garantías de los procesos policivos de perturbación de la propiedad, por ejemplo, que (i) asegurara la presencia de los abogados de las partes, de los observadores neutrales que desearan acudir e instar a los funcionarios encargados de atender a sujetos de especial protección constitucional, como los del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (ii) respondiera oportuna y suficientemente las constancias sobre las posibles transgresiones de los derechos fundamentales que elevaran los órganos de control y representantes del Ministerio Público; (iii) evitara los daño desproporcionado e innecesario sobre los bienes y enseres de los ocupantes; (iv) ofreciera albergues de urgencia que resultaran adecuados para las personas y núcleos familiares que debían ser desalojados o reubicados. También (v) se ordenó adecuar el predio objeto de restitución con condiciones de habitabilidad; y (B) a mediano plazo, la Alcaldía de Floridablanca debía proveer una solución definitiva de acceso del derecho a la vivienda, previa realización de un censo. Además, la entidad territorial debía responder y enmendar las observaciones realizadas por Findeter sobre el proyecto “Cerros de la Florida”. Por su parte, el Ministerio de Vivienda debía coordinar con las entidades territoriales la ejecución de los planes mencionados en la providencia.

47 En esa decisión, la Sala Quinta de Revisión precisó que es posible pronunciarse de fondo

ante la configuración de un daño consumado cuando “i) el mismo se haya ocasionado durante el trámite de la acción de tutela; y ii) no obstante haberse presentado el daño, la actividad vulneradora sigue produciendo afectación a los derechos fundamentales de los accionantes”. En aplicación de esas reglas, en esa ocasión, la Corte revisó el proceso policivo y concluyó que no se incurrió en defectos procedimental, fáctico y desconocimiento del precedente, por lo que negó la acción de tutela.

48 La Sala Sexta de Revisión precisó que, si bien cesó la vulneración por ausencia de medidas de albergues transitorias, era necesario ordenar que se actualizara las personas afectadas con el desalojo y que la UARIV suministrara esa atención por lo menos durante siete meses.

49 Ibid. En este sentido, la Corte consideró que la administración local vulneró el derecho a la vivienda de los actores porque no brindó la asesoría a las víctimas del conflicto sobre las alternativas de acceso a las viviendas.

50 Sentencia SU-016 de 2021

51 Sentencia T-011 de 2016.

52 Esta expresión fue empleada por el salvamento de voto de la magistrada Diana Fajardo Rivera en la Sentencias SU-016 de 2020.

53 Sentencias T-335 de 2022, T-414 de 2021, T-044 de 2019 y SU- 540 de 2007

54 Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

55 Esta condición indica que aquellas entidades o particulares contra las que se puede presentar una acción de tutela son a las que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991 y en las sentencias SU-016 de 2021 y T-373 de 2015.

56 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad

y Territorio”.

58 El requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Ver Sentencias SU-016 de 2021. T-601 de 2016, T-850 de 2012 y T-580 de 2005.

59 En varias oportunidades la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha manifestado que la discusión de los procesos policivos sobrepasa la discusión del derecho al debido proceso, cuando los actores son personas en situación de desplazamiento o de migración. Por ejemplo, ver Sentencias T-770 de 2004 M, T-967 de 2009, T-068 de 2010, T-282 de 2011, T-946 de 2011, T-119 de 2012, T-267 de 2016, T-636 de 2017, T-247 de 2018, entre otras.

60 En la Sentencia C-241 de 2010, al Sala Plena señaló que las decisiones de los procesos policivos de amparo de la posesión se excluyen del control de la jurisdicción contencioso-administrativa en aras de que tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide sobre la titularidad de los derechos reales en controversia. Esa consideración se reiteró y aplicó en la Sentencia T-053 de 2012 en la que se estimó que la acción de tutela presentada por una persona en situación de habitanza de calle era procedente porque en la jurisdicción contenciosa no era viable cuestionar esas decisiones.

61 Sentencia SU-016 de 2012.

62 El requisito de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, que para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

63 El artículo 29 establece “ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (…) Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. (Subrayas ajenas al texto original).

64 Sentencia C-034 de 2014.

65 Sentencias C-610 de 2012 y C-640 de 2002.

66 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-9/87, párrafos 27-28.

67 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 31 de enero de 2001, Caso Tribunal Constitucional vs Perú. párr. 70

68 La Sentencia SU-016 de 2021 referenció la Observación General No 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este punto, la Sala Primera de Revisión detalla que la Observación General No 7 indicó las siguientes garantías procesales en los desalojos forzosos: "a) [esos trámites son] una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) [el proceso policivo debe adelantarse] en un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) [las autoridades tienen la obligación de facilitar] a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y [en casos pertinentes, sobre la destinación] de 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) [la] identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) [la prohibición de] no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) [el deber de] ofrecer recursos jurídicos [a los querellados]; y h) [la obligación de suministrar] asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales". En el mismo sentido, reiteraron las Sentencias T-547 de 2019, T-264 de 2012, T-946 de 2011 y C-936 de 2003 a partir de dicho pronunciamiento del órgano del Sistema Universal de Derechos Humanos

69 Ibid. La Sala Plena revisó el proceso policivo en su integridad y determinó que el amparo del derecho al debido proceso era necesario para actualizar la caracterización de los ocupantes. En contraste, la Corte indicó que no se vulneraron las siguientes garantías de ese derecho: (i) las actuaciones del proceso fueron debidamente notificadas a los actores; (ii) se adelantaron actuaciones preventivas con el acompañamiento de la Personería Municipal, la Comisaría de Familia y la Secretaría de Gobierno, junto con reuniones con la comunidad; y (iii) se llevaron a cabo audiencias para caracterizar a los ocupantes con la garantía de su derecho a la defensa y contradictorio.

70 En la Sentencia T-421 de 2021, los actores argumentaron que durante el procedimiento policivo destinado a lograr el desalojo del predio, las autoridades municipales no les cumplieron con las siguientes garantías del debido proceso: (i) notificarles adecuadamente las actuaciones administrativas para el desalojo; (ii) evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades de policía; (iii) responder las solicitudes y peticiones que presentaron relacionadas con el procedimiento en mención; (iv) resolver el recurso de apelación por la autoridad competente; y (v) proporcionar el acompañamiento de una institución garante.

71 La Sentencia T-247 de 2018 estableció que los ocupantes en situación de desplazamiento deben tener recursos judiciales apropiados en el marco de procesos policivos. Esa precisión se realizó en el marco de una acción de tutela formulada por 19 familias, integradas por población desplaza y en extrema pobreza, que se asentaron en la Urbanización 13 de mayo de la ciudad de Villavicencio, contra la Alcaldía de esa ciudad por iniciar un proceso de recuperación de un predio fiscal y ordenar el desalojo de los demandantes. En la misma línea, la Sentencia T-547 de 2019 manifestó que el debido proceso legal en esta clase de trámites abarca la oportunidad de cuestionar la decisión de desalojo y presentar alternativas. En ese caso, la Corte concluyó que la Inspección Urbana de Policía y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali vulneraron los derechos al debido proceso administrativo y a la vivienda del accionante porque adelantaron el proceso de desalojo forzoso sin cumplir con el estándar que garantiza la notificación de las decisiones asociadas a este trámite con suficiente antelación, así como por no haber realizado las gestiones necesarias para que el actor contara con asistencia legal durante el mismo y pudiera ejercer su derecho de defensa y contradicción.

72 Los actores de la Sentencia C-349 de 2017 cuestionaron la norma mencionada porque desconocía las garantías de la no autoincriminación y la presunción de inocencia principios que se incluyen el derecho al debido proceso

73Sentencia C-349 de 2017.

74 Sentencias T-427 de 2021, SU-016 de 2021, T-547 de 2019, T-601 y 645 de 2016, T-689 de 2013, T-053 de 2012, T-302 de 2011 y T-267 de 2011, T-1346 de 2001, SU-1150 de 2000, entre otros.

75 Sentencias SU-210 de 2017, T-534 de 2015, T-1029 de 2012, T-553 de 2012, T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001 y T-037 de 1997.

76 Sentencias SU-065 y SU-069 de 2020.

77 La Sentencia T-109 de 2015 consideró que la administración municipal de Floridablanca, Santander, subsanó el defecto procedimental absoluto del proceso policivo, al anular el trámite que se adelantó con la Ley 57 de 1905, norma derogada, tal como lo indicó la Sentencia C-241 de 2010. La Sentencia T-052 de 2013 concluyó que las autoridades de policía vulneraron el derecho al debido proceso del actor en el contexto de un proceso policivo de perturbación de la posesión, al cometer defectos sustantivo y procedimental absoluto al seguir el trámite del Código de Policía derogado. Asimismo, la Sentencia T-689 de 2013 declaró que un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho incurrió en un defecto procedimental absoluto por desconocer el trámite señalado en el Decreto 747 de 1992. Por último, la Sentencia T-302 de 2011 estimó que la Inspección de Policía Tercera de Pasto, Nariño, en un proceso policivo configuró un defecto orgánico porque era incompetente para proteger los derechos colectivos mediante un amparo civil de este tipo por perturbación de la posesión de bienes destinados al servicio público de televisión.

78 En las Sentencias T-427 de 2021 y SU-016 de 2021, la Corte revisó en su integridad unos procesos policivos llevados a cabo por las autoridades de policía, incluido el análisis de los defectos alegados por las accionantes. En los dos casos, se concluyó que no se vulneró ninguna garantía del derecho al debido proceso y no se incurrió en defectos que hicieran procedente la acción de tutela.

79 Ibid.

80 Ibid.

81 Sentencias SU-214 de 2022, SU-157 de 2022, SU-050 de 2022, SU-128 de 2021, SU-027 de 2021 entre otro.

82 Ibid.

83 Sentencia SU-214 de 2022, SU-068 de 2022, C-590 de 2005, entre otras.

84 Sentencia SU-397 de 2019

85Sentencia T-717 de 2011 y T-261 de 2013.

86 Sentencia SU-213 de 2022.

87 Sentencia C-590 de 2005

88 Sentencia SU-261 de 2021

89 Sentencia SU-228 de 2021 y SU-474 de 2020

90 Sentencias SU-397 de 2019, C-539 de 2011, C-634 de 2011, T-790 de 2010 y T-244 de 2007. Esta Corporación, en la sentencia T-1244 de 2004, manifestó que la autoridad judicial (juez laboral) incurrió en una causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por defecto sustantivo, al negar la indexación de la primera mesada pensional con el argumento de que la norma aplicable no lo permitía, a pesar de que la interpretación que había hecho la Corte Constitucional en varias sentencias de constitucionalidad señalaban el sentido de la norma y la obligación de indexar. Ver también la Sentencia T-462 de 2003.

91 Sentencia SU-116 de 2018, SU-632 de 2017, SU-659 de 2015 y T-100 de 1998.

93 Sentencia T-309 de 2013 y T-391 de 2014.

94 Sentencia T-104 de 2014.

95 Sentencia SU-424 de 2012

96 Sentencia T-086 de 2007

97 Sentencias SU-388 de 2021 y SU-418 de 2020.

98 Sentencia SU-388 de 2021 y SU-061 de 2018.

99 Sentencias SU-388 de 2021, SU-108 de 2020, SU-573 de 2017

100 Sentencia T-053 de 2012.

101 En este acápite se reiterarán las reglas unificadas en la Sentencia SU-016 de 2021, reiteradas en la Sentencia T-427 de 2021.

102 Sentencia T-726 de 2017.

103 Sentencias T-497 de 2017, C-493 de 2015, T-045 de 2014 y C-936 de 2003.

104 Sentencia C-321 de 2016

105 Sentencia T-726 de 2017 y T-235 de 20211

106 Sentencias T-420 de 2018 y T-024 de 2015.

107 Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales, Observación General No. 4. En el mismo sentido, Sentencias T-726 de 2017 y C-493 de 2015

108 Sentencia SU-016 de 2021. En el mismo sentido, se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-726 de 2017 y C-493 de 2015

109 Las reglas citadas fueron sintetizadas en la Sentencia SU-016 de 2021 y reiteradas en su integridad en la Sentencia T-427 de 2021.

110 Ibid. La tabla se tomó con algunos ajustes de la Sentencia T-427 de 2021.

111 Respuesta de la Inspección de Policía, Anexos, Folios 20-23 en el expediente Rad 08770 -40-89-001-2021-00018-00, remitido por el Juez de Primera Instancia.

112 Ibid. Folios 22 y 23

113 Ibid. Folios 24 y 25.

114 Ibid. Folios 27.-29

115 Ibid. Folio 31

116 Ibid. Folio 33-35

117 Ibid. Folio 36

118 Ibid. Folio 95-100.

119 Ibid. Folios. Audiencias del 11, 16, 19 de marzo de 2021

120 Ibid. Folios 49. La Secretaría de Planeación Municipal fue convocada para rendir informe técnico del lote en el lugar el que se encontraba el asentamiento La Mano de Dios, lo que realizó el 18 de marzo 2021, folio 89-93. Ese organismo fue invitado a las audiencias públicas del 16 y 19 de marzo de 2021

121 Ibid. Folio 55. La Inspectora de Suan encargó a la Comisaría de ese Municipio realizar el censo de la comunidad agrupaba en el asentamiento de La Mano de Dios. La Inspectora de policía invitó a la Comisaría de Familia a participar a las audiencias públicas del del 16 y 19 de marzo de 2021

122 Ibid folios 35-46

123 Ibid, Folio 57

124 Ibid, Folios 58-84

125 Respuesta de la Defensoría del Pueblo al auto del 13 de diciembre del 2023, folio 6-8

126 En numeral quinto del acta de la audiencia se informó que la decisión quedaba notificada en estrados y en el sexto se indicó que proceden los recursos de ley. Opcit. Contestación de la Alcaldía de Suan, Atlántico en el expediente Rad 08770 -40-89-001-2021-00018-00, remitido por el Juez de Primera Instancia. Folio 100.

127 Ibid. Folio 104

129 Anexos a la respuesta del auto del 13 de diciembre de 2022, remito por la Defensoría del Pueblo.

130 En Sentencias T-726 de 2011 y T-235 de 2011, la Corte sintetizó que el derecho a la vivienda digna y adecuada incluye “las políticas que debe adoptar un Estado para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada”. En el mismo sentido,

referenció la Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el derecho a la vivienda adecuada, folleto informativo No 21 rev 1.

131 En la Sentencia T-726 de 2017, la Sala enfatizó que para el máximo goce del derecho a la vivienda debe aplicarse los principios de invisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales defienden que la garantía de los derechos solo se obtiene si se protegen todos éstos de manera integral.

132 En la contestación al auto del 13 de diciembre de 2022, la Alcaldía de Suan suministró las actas de reunión con parte de las personas que se trasladaron del asentamiento La Mano de Dios al parque de la Virgencita y las actas de entrega de los subsidios (Ver Anexos). Además, la Inspección de Policía remitió copia de dichos documentos (Ver Anexos Folios 14-28). Por su parte, la Defensoría del Pueblo constató esos hechos y los reseñó en su informe (Ver Folios 8-10).

133 Respuesta de los accionantes al auto del 13 de diciembre de 2022. Folio 4.

134 En la respuesta al auto del 13 de diciembre de 2022, la Inspección de Policía remitió el plan de acción donde se dispuso el colegio para albergar la población de La Mano de Dios.

135 Esos documentos de soportes fueron allegados al expediente en la respuesta al auto de pruebas del 13 de diciembre de 2022. El valor de la ayuda consistió en entregar $150.000 pesos o $200.000 a cada familia.