

Sentencia T-470/14

LEGITIMACION POR ACTIVA O AGENCIA OFICIOSA DE OCUPANTES DE ASENTAMIENTO IRREGULAR-Caso en que la demandante no acreditó obrar en nombre de una asociación de desplazados

La actora no está legitimada en la causa por activa para actuar en representación o como agente oficiosa de los demás ocupantes del asentamiento irregular denominado Villa Miriam, puesto que en ningún momento acreditó obrar en nombre de una asociación de desplazados, gozar de mandato legal o vocería para el efecto, no individualizó ni determinó el número de posibles afectados en favor de quienes interpela la protección tutelar deprecada y tampoco explicó los motivos que le asistieron para actuar en esa calidad o para justificar la imposibilidad práctica de defensa de aquellos en tratándose de sus derechos fundamentales.

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

La Corte Constitucional se ha ocupado en múltiples oportunidades del tema de la procedencia del recurso de amparo cuando aquel es ejercido por miembros de la población en condición de desplazamiento. En sus pronunciamientos, esta Corporación ha dejado en claro que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, en razón a que se trata de sujetos de especial protección constitucional, dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en que se encuentran, así como la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en orden a garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia

DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MATERIA DE DESALOJOS FORZOSOS-Límites constitucionales de las autoridades públicas

MODIFICACION DEL REGISTRO DE POBLACION DESPLAZADA

Así se ha establecido reiteradamente en la jurisprudencia de esta Corporación,

particularmente a partir de la Sentencia T-025 de 2004, en la que se determinó que es constitucionalmente viable la modificación del registro de la población desplazada o la confección, incluso, de uno reciente, en aquellos casos en que por fuerza del paso del tiempo se constituyen nuevos núcleos familiares entre las personas víctimas del desplazamiento forzado, lo cual resulta necesario e idóneo para salvaguardar la institución familiar y preservar tanto su mínimo vital como la subsistencia de cada uno de sus miembros individualmente considerados, especialmente de adultos mayores y menores de edad. De modo que siendo el anterior un escenario admitido en la jurisprudencia constitucional, pues se trataría de la conformación de un nuevo núcleo familiar cuya ayuda humanitaria debe ser reconocida por separado, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la encargada de constatar la ocurrencia de esa concreta situación con la carga de tramitar la división del grupo familiar, identificar el entorno familiar y caracterizar el estado en el que se encuentra para así determinar, entre otras cosas, la permanencia de las circunstancias fácticas alegadas por la actora respecto de la situación de desplazamiento y de su real estado de necesidad

DERECHOS DE DESPLAZADOS EN CASOS DE DESALOJO-Ordenes dirigidas a precaver una situación de afectación si se produce el desalojo

La contingencia así identificada que subyace al análisis de la situación a la que se vería enfrentada la actora y su núcleo familiar, de ser ordenado un desalojo, amerita, a juicio de la Sala de Revisión, la adopción de una serie de órdenes dirigidas a precaver una situación de afectación grave de los derechos constitucionales fundamentales alegados como quebrantados en el caso concreto. En tal virtud, habrá de revocarse la providencia de segunda instancia que negó la protección constitucional solicitada y, en su lugar, serán protegidos los derechos fundamentales de la accionante y de su núcleo familiar a la vida y a la vivienda digna, advirtiéndoles a las entidades demandadas que en el evento en que ordenen su desalojo del predio Villa Miriam deberán garantizar sus derechos fundamentales en calidad de miembros de la población desplazada, según sus competencias legales y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia

Referencia:

Expediente T-4.260.085

Demandante:

Sandra Milena Cano Urieles

Demandado:

Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, Gobernación del Departamento del Cesar y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 Num. 9º de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Valledupar que, a su vez, revocó el dictado por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Agustín Codazzi, a propósito del recurso de amparo constitucional formulado por Sandra Milena Cano Urieles contra la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación del Departamento del Cesar y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Según se ilustra en la demanda, el 23 de julio de 2013, la señora Sandra Milena Cano Urieles presentó acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación del Departamento del Cesar y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, habida cuenta de la presunta violación de sus derechos constitucionales

fundamentales a la vida y a la vivienda digna, en la que considera incurren las aludidas entidades como consecuencia de su inminente decisión de desalojarla por la fuerza, junto con su núcleo familiar, del predio que actualmente ocupan de manera informal, sin que hasta el momento se les haya ofrecido soluciones habitacionales de reubicación, de albergue provisional o de alojamiento permanente y definitivo. Los presupuestos fácticos que respaldan la protección iusfundamental invocada con base en el artículo 86 Superior, son los que seguidamente se exponen.

2. Hechos relevantes y pretensiones

2.1. Manifiesta la señora Sandra Milena Cano Urieles que desde hace más de 24 meses se encuentra asentada de facto con su familia, conformada por su compañero permanente y dos hijos menores de edad, en una invasión ubicada dentro del perímetro urbano del municipio de Agustín Codazzi, Cesar[1], debido a la precaria situación económica que afrontan y a la carencia de políticas públicas específicas en la materia que les permitan acceder a una vivienda en condiciones dignas.

2.2. Aclara, sin embargo, que, recientemente, la máxima autoridad de policía del ente territorial reveló en público su intención de expulsar a los grupos poblacionales que han ido estableciéndose súbita e irregularmente en los contornos de la localidad[2], sin antes verificar la complejidad de las problemáticas sociales allí existentes ni mucho menos haber implementado previamente planes de contingencia, programas o proyectos de vivienda de interés social o de interés prioritario que mitiguen de alguna forma la ostensible afectación que habría de producirse a los miembros de los distintos asentamientos humanos, entre los cuales se encuentran desplazados y víctimas del conflicto armado interno.

De igual forma, reclama le sea brindada toda la información correspondiente a la naturaleza jurídica del predio que invade y a la existencia de convenios que hoy por hoy se estén ejecutando con la finalidad de proveer fórmulas de acceso a usos urbanos autorizados del suelo. Por último, previene al representante legal del ente territorial municipal para que, en adelante, se abstenga de incurrir en declaraciones similares a las que dieron lugar al presente recurso de amparo constitucional.

3. Oposición a la demanda de tutela

3.1. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Agustín Codazzi, en Auto del 07 de octubre de 2013, asumió la competencia del asunto y ordenó correr traslado del mismo a los representantes legales de la Alcaldía Municipal de la localidad, de la Gobernación del Departamento del Cesar y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el objetivo de que se constituyeran en parte y ejercieran el derecho de réplica en relación con la problemática jurídica planteada[3].

3.2. En esa providencia, la autoridad judicial requirió especialmente al Alcalde Municipal de Codazzi para que informara sobre las actuaciones que hasta el momento había adelantado con la finalidad de desalojar a las familias que figuran en calidad de invasoras del asentamiento humano denominado Villa Miriam.

3.1. Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi

3.1.1. En el término legal otorgado para el efecto, quien funge como Alcalde Municipal de Agustín Codazzi intervino mediante escrito en el que se pronunció sobre los alegatos esgrimidos en la acción entablada en su contra.

3.1.2. De manera preliminar, puso de relieve que ni a la propiedad privada ni a la vivienda se las concebía necesariamente en el ordenamiento jurídico colombiano como prerrogativas de carácter fundamental, motivo por el cual el instrumento de defensa judicial instituido en la Carta Política de 1991 no era idóneo ni eficaz para garantizar su protección inmediata, entre otras razones, por el hecho de que su talante residual y supletivo admite la naturaleza preferente de los diversos procedimientos dispuestos ya sea en el derecho civil, comercial, administrativo o policivo, que regulan pródigamente dichas temáticas.

3.1.3. Una vez planteada esa consideración, se sirvió explicar que los propietarios del predio invadido iniciaron los respectivos procesos de carácter policivo, en seguida de lo cual afirmó que el terreno ocupado le pertenecía al municipio, siendo definido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial como zona de reserva forestal caracterizada por ofrecer una sensibilidad ambiental o social elevada que impide el desarrollo de ciertas actividades en su interior. Esto último, significa que “ese tipo de áreas presentan alta restricción en cuanto a la realización de procesos no solo desde el punto de vista técnico, sino de igual forma, desde la óptica social y ambiental por la importancia del ecosistema, lo que las lleva a que estén sujetas a protección especial y control permanente”. De ahí que pueda inferirse

razonablemente que no pueda organizarse ningún tipo de asentamiento humano, en definitiva, porque incluso “la cota de servicio de ese predio está a más de un metro por debajo de la existente para conectar al sistema de redes de alcantarillado, además de constituirse como zona inundable por localizarse debajo de la cota del pavimento”[4].

3.1.4. Llegado a este punto, hizo hincapié, en todo caso, en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional que han fijado como regla general que las órdenes de desalojo no constituyen, prima facie, la vulneración de los derechos fundamentales de los ocupantes cuando quiera que éstos no acrediten tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión, mucho menos cuando aquellas obedecen, por ejemplo, al interés de salvaguardar su integridad física en atención a que el predio habitado ha sido declarado zona de alto riesgo.

En tal virtud, subrayó que por estar bajo la tutela jurídica del Estado, el predio invadido debía ser objeto de las acciones legales pertinentes para evitar su apropiación irregular por particulares y, a su turno, para garantizar que la destinación de aquel cumpla fines de utilidad pública, dada su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

3.1.5. Indicó, por lo demás, que la Secretaría de Planeación, no obstante las dificultades de la administración local para diseñar y construir proyectos de vivienda de gran envergadura, ha desarrollado varios programas de interés social que se encuentran en ejecución con destino a la población más vulnerable[5], entre los que cabe destacar:

“a. Proyecto de VIS urbanización Villa Baquero – 200 viviendas para población desplazada – Proyecto en etapa de ejecución.

b. Terminación Proyecto de Vivienda de Interés Social VIS Llerasca – 77 viviendas para 77 familias que se está ejecutando.

d. Terminación de Proyecto de Vivienda de Interés Social Casacara – 79 viviendas.

e. Terminación Proyecto Roca I y Roca II – 109 viviendas en ejecución en el Municipio.

f. Terminación Proyecto de Vivienda Urb. La Divina Pastora – 92 viviendas.”

3.1.6. Bajo este entendimiento y en abierta oposición a la demanda de tutela, el Alcalde Municipal solicita desestimar las pretensiones allí vertidas, sobre todo porque, como dejó entrever, se encuentra adelantando las gestiones pertinentes para dar una solución de fondo a la difícil situación habitacional del municipio.

3.2. Gobernación del Departamento del Cesar

3.2.1. Al dar respuesta oportuna al requerimiento judicial, el Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos del Departamento del Cesar, actuando como delegado del Gobernador, sostuvo que no existía legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad que representa, pues aquella carece de toda competencia legal para la construcción de viviendas de interés social para la población desplazada al tenor de lo estipulado en el Decreto 2190 de 2009, el cual apunta al Fondo Nacional de Vivienda como la instancia responsable de ejecutar la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano, y ante la cual la actora no prueba haber acudido.

3.2.2. Aseguró, así mismo, que es el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social el encargado de brindar la atención directa a la población desplazada y adoptar las medidas tendentes a su consolidación y estabilización socioeconómica a través de acciones que deben desplegar en conjunto con otras entidades que conforman el Sistema Nacional de Información y Atención Integral para esa población.

3.2.3. Por último, remató su intervención arguyendo que para que la protección tutelar sea conferida en el caso concreto, la actora no solamente debía acreditar su condición de desplazada, sino también haberse postulado previamente como beneficiaria de subsidios de vivienda de interés social y que los mismos le hubiesen sido denegados.

3.3. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

3.3.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, luego de exponer las transformaciones institucionales que se surtieron respecto de las funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social con motivo de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, dejó en claro que las pretensiones de la actora se involucraban más ahora con el resorte de competencias atribuidas a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad con

personería administrativa patrimonial llamada a coordinar las acciones para brindar la atención oportuna y hacer el seguimiento a las emergencia humanitarias, desplazamientos masivos y atentados terroristas.

3.3.2. De otro lado, anunció que el Fondo Nacional de Vivienda, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, es el encargado de suministrar los respectivos subsidios de vivienda de interés social, por lo que, de conformidad con la normatividad vigente, serían las Cajas de Compensación las operadoras de dicho subsidio para obtener los formularios y diligenciar la correspondiente postulación de que se trate.

4. Pruebas que obran en el expediente

Una vez verificadas las pruebas relevantes que fueron aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, vale destacar las siguientes:

- Copias simples de las Cédulas de Ciudadanía de la accionante Sandra Milena Cano Urieles y de su compañero permanente, así como de los Registros Civiles de Nacimiento de sus dos menores hijos (Folio 7 a 10 del Cuaderno Principal).
- Copia simple de certificación expedida por la Agencia Presidencial para la Acción Social, el 31 de marzo de 2009, en la que se reconoce en situación de desplazamiento al núcleo familiar conformado por Betty Isabel Urieles Pallares en calidad de Jefe de Hogar y de Sandra Milena Cano Urieles, Jorge Luis Cano Urieles, Cindy Paola Cano Urieles, José Carlos Cano Urieles y Carlos Andrés Cano Urieles, en calidad de hijos o hijastros (Folio 11 del Cuaderno Principal).
- Copias simples de sendos recortes de artículos periodísticos a través de los cuales el Alcalde Municipal de Agustín Codazzi manifiesta su intención de adoptar las medidas pertinentes con el fin de desalojar a las personas ocupantes de los asentamientos humanos o invasiones establecidas en el casco urbano de la localidad (Folios 13 a 15 del Cuaderno Principal).
- Copias simples de certificaciones expedidas por la Secretaría de Planeación Municipal, en enero de 2012 y mayo de 2013, en las que, por un lado, se deja constancia acerca de 6 proyectos de vivienda de interés social que se están llevando a cabo en el Municipio de

Agustín Codazzi y, por otro, se confirma la existencia de un predio ubicado en la Carrera 16 No. 5-25 que es propiedad del municipio según estudios realizados por la Secretaría Municipal de Planeación (Folio 30 a 33 del Cuaderno Principal del Expediente).

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Sentencia de Primera Instancia

1.1. En providencia dictada el 25 de noviembre de 2013, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Agustín Codazzi decidió tutelar los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, al mínimo vital y a la vivienda digna y adecuada de la señora Sandra Milena Cano Urieles, corolario de lo cual le ordenó al Alcalde Municipal de Agustín Codazzi, al Gobernador del Departamento del Cesar y al representante legal del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en un término perentorio, garantizaran un albergue provisional a la actora y a su núcleo familiar si aún no lo hubieren hecho y, en el evento en que ésta reuniera los requisitos de ley, procedieran a incluirla en un programa de vivienda de desplazados del municipio.

1.2. Para la autoridad judicial, la decisión de desalojo anunciada por la Alcaldía es legal y legítima, como quiera que los ocupantes en esta acción no acreditaron ni alegaron tener algún derecho de propiedad, posesión o tenencia sobre el predio en cuestión. Sin embargo, “ha de tenerse en cuenta que la mentada decisión afecta a personas que gozan de un status especial generado por su condición de desplazados por la violencia, lo que los coloca en un estado de vulnerabilidad, debilidad e indefensión que precisan de la protección del Estado”.

1.3. De manera que pese a no advertirse vulneración alguna de derechos fundamentales con las órdenes de desalojo impartidas por la Alcaldía Municipal, lo que sí se evidencia es que frente a los criterios de atención y oportunidad para reclamar beneficios en materia de vivienda existe una indiscutible incuria e inactividad que lógicamente explica que se confiera la protección constitucional impetrada.

2. Impugnación del fallo

2.1. La decisión del a-quo fue recurrida en el término de rigor por parte del Jefe de la Oficina

Asesora de Asuntos Jurídicos del Departamento del Cesar, quien se ratificó en todo lo apuntado en el escrito de intervención e insistió en el hecho de que el cumplimiento de las órdenes dictadas en el fallo de tutela corresponde exclusivamente a la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda, por ser las entidades encargadas de suministrar ayudas económicas y brindar atención a la población desplazada, a la vez que adelantar programas de viviendas de interés social y asignar subsidios para su adquisición.

2.2. De igual manera, el Alcalde Municipal de Agustín Codazzi impugnó la sentencia de primera instancia sobre la base de ratificar que el terreno ilegalmente ocupado que se denomina Villa Miriam estaba incluido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial como zona de reserva forestal y que ello suponía un enfrentamiento entre el derecho a la propiedad que le asiste al Estado y el derecho a la vivienda digna de los habitantes del asentamiento irregular que debía zanjarse a favor del primero, entre otras razones, por la consideración del riesgo que, a su juicio, existe frente a los derechos a la vida y a la integridad física de las personas allí asentadas, al tratarse de una zona inundable cuya “cota de servicio está a más de un metro por debajo de la existente para conectar al sistema de alcantarillado”.

3. Segunda Instancia

3.1. En sentencia del 31 de enero de 2014, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Valledupar revocó la protección inicialmente conferida en primera instancia, al estimar que del estudio de los elementos de juicio recaudados no podía deducirse la real afectación de los derechos invocados como transgredidos, sino apenas el temor producido por una amenaza de desalojo.

3.2. Adicionalmente, declaró que la demandante había allegado como prueba encontrarse inscrita como desplazada por la violencia en el grupo familiar cuyo jefe de hogar es Betty Urieles, desconociéndose si en el presente recurso obraba en representación de dicho núcleo o si, por el contrario, esa persona que se indica en el registro como jefe de hogar ha sido beneficiada directamente con una vivienda o un subsidio que alcanza a proyectarse de manera favorable sobre la actora al aparecer formalmente como hija en aquel.

3.3. De cualquier modo, concluye, la tutela no resultaba procedente porque “no se acreditó

en debida forma la situación actual de desplazamiento de la actora ni que ésta haya agotado los procedimientos administrativos requeridos para acceder a una solución de vivienda, así como tampoco existe certeza sobre la ocupación legítima del predio ni tampoco que se hayan adelantado acciones en contra de los ocupantes del terreno que implique violencia contra las personas o bienes, ni la concurrencia de vías de hecho”.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 18 de marzo de 2014, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de esta Corporación.

2. Cuestión preliminar

2.1. Tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados como consecuencia de las acciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos eventos delineados por la Constitución y la Ley[6].

2.2. En consonancia con ese mandato superior, el Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta el mecanismo tuitivo de los derechos fundamentales, a través de su artículo 10, definió los titulares de la acción de tutela[7], quienes podrán impetrar el amparo constitucional (i) bien sea en forma directa, (ii) por intermedio de un representante legal, (iii) mediante apoderado judicial, (iv) así como a través de agente oficioso. De igual manera, estarán legitimados para ejercerla, (v) tanto el Defensor del Pueblo como los personeros municipales. La disposición normativa es del siguiente tenor:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos

fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

2.3. De acuerdo con las anteriores precisiones, ha de advertirse, de cara al asunto sub-exámene, que la señora Sandra Milena Cano Urieles promovió la presente acción de tutela con la finalidad, no solo de evitar que su núcleo familiar fuera eventualmente desalojado de la invasión Villa Miriam por parte de la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación del Departamento del Cesar y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sino en el interés de que esa pretensión cobijara materialmente a los demás grupos poblacionales que allí tienen asiento informal, para lo cual, indiscutiblemente, no tiene legitimación.

Esa premisa tiene cabida si se tiene en cuenta que la jurisprudencia constitucional para este tipo de casos ha sido clara y enfática en señalar que, por regla general, cuando se trata de población desplazada por la violencia, compuesta en su mayoría por menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y minorías étnicas, aunque no les es exigible presentar directamente o a través de abogado una acción de tutela para la justiciabilidad de sus derechos fundamentales, dada su situación de extrema vulnerabilidad, cuando sus garantías, derechos e intereses son representados o agenciados por terceros, sí es necesario que quien los represente o actúe en su nombre acredite ese ejercicio de representación propiamente dicho o de agencia oficiosa, con miras a que se garantice el acceso material a la justicia y de paso se impidan arbitrariedades o abusos que desnaturalicen los rasgos distintivos que informan al mecanismo de amparo constitucional[8].

2.4. A la luz de tal perspectiva, conviene concluir, entonces, que la actora no está legitimada en la causa por activa para actuar en representación o como agente oficiosa de los demás ocupantes del asentamiento irregular denominado Villa Miriam, puesto que en ningún momento acreditó obrar en nombre de una asociación de desplazados, gozar de

mandato legal o vocería para el efecto, no individualizó ni determinó el número de posibles afectados en favor de quienes interpela la protección tutelar deprecada y tampoco explicó los motivos que le asistieron para actuar en esa calidad o para justificar la imposibilidad práctica de defensa de aquellos en tratándose de sus derechos fundamentales.

2.5. Con todo, lo precedentemente expuesto no se traduce, en modo alguno, en el desconocimiento de los derechos que le asisten a la población que se encuentra asentada irregularmente en el perímetro urbano del municipio de Agustín Codazzi, sino en el eje medular de estudio de esta Sala de Revisión con miras a ilustrar una posible solución frente a la acción de tutela presentada.

2.6. En ese orden de ideas, se procederá a formular el problema jurídico remitiéndose a analizar las especificidades propias que le atañen a la situación particular que enfrenta la señora Sandra Milena Cano Urieles, considerando que el ejercicio de la acción de tutela se efectuó en nombre propio y en el de su núcleo familiar.

3. Problema jurídico y esquema de solución

3.1. Precisado el contexto en el que esta Corporación debe intervenir, la problemática de índole jurídica por resolver, en sede de revisión, se contrae a la necesidad de establecer si, efectivamente, la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación del Departamento del Cesar y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, transgredieron los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de la actora Sandra Milena Cano Urieles y de su núcleo familiar, ante la eventual decisión de ordenar su desalojo por encontrarse asentados irregularmente en una invasión ubicada en el casco urbano del municipio de Agustín Codazzi. En particular, habrá de establecerse los límites constitucionales que deben observarse por parte de las autoridades públicas cuando quiera que se trata del desalojo de ocupantes informales de bienes o predios de carácter público.

3.2. De entrada, interesa señalar, sin embargo, que la cuestión así referida ya ha sido objeto de un profuso desarrollo jurisprudencial por parte de esta colegiatura, a propósito de la revisión de acciones de tutela que incluyen supuestos fácticos sustancialmente análogos. De ahí que, en esta ocasión, la Sala reitere brevemente las sub-reglas que han ido decantándose para este tipo de casos en cuanto incumbe a (i) la procedencia excepcional

de la acción de tutela cuando se trata de población desplazada y a (ii) los límites constitucionales existentes que deben atender las autoridades públicas en relación con la orden de desalojo de ocupantes irregulares de bienes públicos para luego, finalmente, puestas en contraste con los hechos materiales del caso que se revisa, dar respuesta al cuestionamiento previamente enunciado[9].

4. Reglas Jurisprudenciales que se reiteran

4.1. Procedencia de la acción de tutela en tratándose de población desplazada

La Corte Constitucional se ha ocupado en múltiples oportunidades del tema de la procedencia del recurso de amparo cuando aquel es ejercido por miembros de la población en condición de desplazamiento[10]. En sus pronunciamientos, esta Corporación ha dejado en claro que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, en razón a que se trata de sujetos de especial protección constitucional, dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en que se encuentran, así como la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en orden a garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia. Esta posición ha sido tradicionalmente reconocida en la jurisprudencia, de la manera que a continuación se expone:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción”. [11]

Por manera que, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos

fundamentales[12], por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con motivo de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran[13]; y por otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos[14], como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno[15], los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[16].

De conformidad con las consideraciones formuladas en precedencia, la Sala de Revisión encuentra que, frente al caso concreto, la acción de amparo constitucional resulta idónea y eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales de la actora y de su núcleo familiar, teniendo en cuenta la situación de desplazamiento forzado, de extrema vulnerabilidad y de irregularidad en la que habitan, razón por la cual pasará a desarrollar el siguiente aspecto planteado en el acápite del problema jurídico.

4.2. Derechos de las personas en materia de desalojos forzosos: los límites constitucionales de las autoridades públicas en la materia

El fenómeno de urbanización irregular del suelo responde necesariamente, por contraste, al incumplimiento de las normas jurídicas establecidas al efecto para regular las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano. Los tipos de informalidad en que se desenvuelve la construcción de un hábitat informal suelen caracterizarse por la multiplicidad de formas y magnitudes que pueden abarcar, desde la ocupación de predios públicos o privados, asentamientos, invasión de lotes individuales, toma de inmuebles de propiedad fiscal y que comprenden hasta propiedades de origen social -es el caso de las comunidades indígenas-; todo lo cual se realiza, las más de las veces, en áreas de riesgo natural y sin infraestructura alguna, en suelos contaminados, con altas densidades y difícil acceso a los bienes colectivos asociados a la vida urbana, tales como los lugares de trabajo y los servicios básicos de educación y salud. Ello, indefectiblemente, ha conducido a que

sea incluida en la agenda de las políticas públicas de raigambre social del Estado la necesidad de regularizar el uso de la tierra, controlar los terrenos ocupados ilegalmente y, en general, robustecer la calidad constructiva de las viviendas económicas o populares, hoy llamadas de interés social o prioritario[17].

Con todo, lo cierto es que la tensión viva y constante que subsiste, por ejemplo, entre los procesos de apropiación informal del suelo y las relaciones de propiedad vigentes[18], como ocurre en el caso que ocupa la atención de la Sala, en donde se trata de una invasión aparentemente ubicada en un lugar de compleja topografía y de condiciones ambientales desfavorables, generalmente desemboca en la exclusión del hábitat urbano popular y en su clasificación sistemática como irregular, lo que viene aparejado, además, por el desconocimiento del deber estatal de brindar soluciones materiales adecuadas con estándares mínimos y aceptables respecto del acceso a una vivienda en condiciones de dignidad.

Las diferentes orientaciones asumidas por la intervención del Estado, aunque muestren significativas variaciones, implican, sin duda alguna, resolver la problemática atinente a la pugna entre la urbanización popular y los derechos de propiedad y del orden urbano establecido en las leyes que le son aplicables.

Por esa razón, la Corte Constitucional ha considerado que, además del respeto de todas las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, cuando quiera que se surta el trámite de desalojo de ocupantes de bienes públicos asentados de manera irregular, éste debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 13 y 51 de la Constitución Política, 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, 11, párrafo 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[19], así como también en los Principios de Pinheiro[20] sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas[21]. Específicamente, del análisis de dicha normatividad y de la doctrina internacional, este Tribunal ha concluido que[22]:

(i) Existe la necesidad de adoptar políticas sociales para evitar los asentamientos humanos

irregulares, en atención a la obligación que tiene el Estado de promover programas de habitación, especialmente dirigidos a la población vulnerable y que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna[23].

(ii) Las autoridades públicas, ante el supuesto de pretender recuperar bienes o predios públicos o cuya propiedad es particular, deben implementar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados. Así, de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos:

“(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.”[24]

(iii) Cuando el grupo poblacional afectado no disponga de recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar las medidas pertinentes acordes con sus posibilidades, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda[25].

(iv) Las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, desplazados, etc.[26]

(v) En los procedimientos de desalojo, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. En ese sentido, se ha señalado que “las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material,

merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de las autoridades”[27].

Esbozado el anterior panorama, se tiene que, si bien es cierto que las ocupaciones irregulares de bienes públicos no cuentan con respaldo legal, dicha circunstancia no es una razón válida para desconocer los derechos fundamentales de los invasores, especialmente cuando se encuentran en especiales circunstancias de vulnerabilidad derivadas de fenómenos como el desplazamiento forzado interno y contra ellos se inicien súbitamente procedimientos administrativos o policivos de desalojo que agravan y profundizan aún más esa situación. Así, examinadas brevemente las garantías generales que deben respetar las autoridades públicas al momento de adelantar diligencias de desalojo, la Corte procederá a resolver de fondo el asunto planteado.

5. Caso Concreto

5.1. Habiéndose dejado en claro que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Sala de Revisión encuentra que, en la presente causa, la solicitud de amparo constitucional realizada por la señora Sandra Milena Cano Urieles estuvo motivada en una eventual decisión de desalojo que pudiera ser adoptada por parte de la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación Departamental del Cesar y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al encontrarse asentada irregularmente en una invasión ubicada en el casco urbano del municipio Agustín Codazzi. Esto último, con fundamento en recientes manifestaciones públicas del propio Alcalde de la localidad de poner en marcha todos los procedimientos administrativos y de carácter policivo tendentes a la expulsión de las comunidades que han ido instalándose informalmente en distintos predios alrededor de la ciudad.

En efecto, es de destacarse que la actora habita desde hace más de 2 años, junto con su núcleo familiar, compuesto por su compañero permanente y sus dos hijos menores de edad, en un asentamiento humano denominado Villa Miriam, por fuerza de los escasos recursos que ha obtenido para subsistir y sobre todo en atención a la dificultad práctica que le supone acceder en calidad de beneficiaria a planes o programas de vivienda de interés social o de carácter prioritario ofrecidos por el propio municipio, habida cuenta del déficit

sustancial existente allí en materia de soluciones habitacionales, incluso para atender a la población desplazada, de la cual hace parte.

5.2. A este respecto, vale mencionar que la tutelante Sandra Milena Cano Urieles aporta como elemento de prueba de su condición de desplazada una certificación expedida el 31 de marzo de 2009 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la que aparece en el Sistema de Información efectivamente inscrita como parte del núcleo familiar encabezado por la señora Betty Cano Urieles. Esa información, en principio, revelaría que es ésta, en calidad de jefe de hogar, en quien recaería la titularidad de las diferentes ayudas económicas conferidas por el Estado. Sin embargo, esta Sala de Revisión ha de llamar la atención frente al hecho de que el certificado de inscripción relacionado, además de carecer por completo de efectos constitutivos, data de hace casi 5 años y es perfectamente posible que en ese interregno considerable de tiempo se haya producido un fenómeno de división o escisión de ese núcleo familiar inicialmente registrado que derivó en la composición de por lo menos uno nuevo en el que ahora la actora funge como jefe de hogar, lo que, por contera, la convierte en potencial beneficiaria de la ayuda humanitaria en general y de los respectivos subsidios y auxilios económicos a los que tiene derecho, de manera autónoma e independiente.

Así se ha establecido reiteradamente en la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente a partir de la Sentencia T-025 de 2004, en la que se determinó que es constitucionalmente viable la modificación del registro de la población desplazada o la confección, incluso, de uno reciente, en aquellos casos en que por fuerza del paso del tiempo se constituyen nuevos núcleos familiares entre las personas víctimas del desplazamiento forzado, lo cual resulta necesario e idóneo para salvaguardar la institución familiar y preservar tanto su mínimo vital como la subsistencia de cada uno de sus miembros individualmente considerados, especialmente de adultos mayores y menores de edad[28].

De modo que siendo el anterior un escenario admitido en la jurisprudencia constitucional, pues se trataría de la conformación de un nuevo núcleo familiar cuya ayuda humanitaria debe ser reconocida por separado, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas será la encargada de constatar la ocurrencia de esa concreta situación con la carga de tramitar la división del grupo familiar, identificar el

entorno familiar y caracterizar el estado en el que se encuentra para así determinar, entre otras cosas, la permanencia de las circunstancias fácticas alegadas por la actora respecto de la situación de desplazamiento y de su real estado de necesidad.

5.3. Por otra parte, interesa puntualizar que tanto la Gobernación del Departamento del Cesar como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social coincidieron en descartar de plano cualquier tipo de responsabilidad que pudiese ser reconocida en el asunto, sobre la base de no tener competencia alguna para enfrentar la problemática habitacional existente en el municipio de Agustín Codazzi. No así ocurrió con la Alcaldía local, cuyo representante legal adujo en un primer momento que los propietarios de los predios ilegalmente ocupados habían adelantado los respectivos procedimientos administrativos dirigidos a lograr su restitución, en seguida de lo cual, contradictoriamente, puso de manifiesto que los terrenos objeto de la controversia planteada eran propiedad del ente territorial y que se consideraban como zona de reserva forestal que estaba bajo la protección y control del municipio.

Con todo, a partir de una serie de certificaciones expedidas por la Secretaría de Planeación Municipal, informó que se encontraba adelantando las gestiones necesarias para tratar de solucionar de alguna manera el problema del déficit habitacional existente para segmentos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, concretamente a través de la puesta en marcha de diversos proyectos de vivienda de interés social que se están llevando a cabo en su jurisdicción para favorecer a más de 400 familias desplazadas aproximadamente.

5.4. Conforme con la anterior comprensión, y aun cuando se tiene por acreditada la situación de desplazamiento que enfrenta la actora y su núcleo familiar, se considera que no sería factible consentir, prima facie, la protección tutelar invocada al no evidenciarse en el expediente contentivo de la acción elemento de juicio alguno del que quepa predicar la existencia de una específica orden de desalojo proferida en su contra o respecto de los demás ocupantes informales del asentamiento conocido como Villa Miriam, ni siquiera del que se desprenda un indicio acerca de la apertura de las actuaciones administrativas preliminares pertinentes con la intención de expulsarlos o despojarlos del predio en el que actualmente habitan.

5.5. La contingencia así identificada que subyace al análisis de la situación a la que se vería

enfrentada la actora y su núcleo familiar, de ser ordenado un desalojo, amerita, a juicio de la Sala de Revisión, la adopción de una serie de órdenes dirigidas a precaver una situación de afectación grave de los derechos constitucionales fundamentales alegados como quebrantados en el caso concreto.

5.6. En tal virtud, habrá de revocarse la providencia de segunda instancia que negó la protección constitucional solicitada y, en su lugar, serán protegidos los derechos fundamentales de la señora Sandra Milena Cano Urieles y de su núcleo familiar a la vida y a la vivienda digna, advirtiéndoles a las entidades demandadas que en el evento en que ordenen su desalojo del predio Villa Miriam deberán garantizar sus derechos fundamentales en calidad de miembros de la población desplazada, según sus competencias legales y teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia.

5.7. Adicionalmente, se le ordenará a la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi que despliegue las actuaciones necesarias para convocar a las instituciones públicas del orden nacional y territorial que considere pertinentes para que procedan a delinear las medidas, incluidas las de carácter presupuestal, para materializar efectivamente las garantías de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno que fungen como ocupantes del predio denominado Villa Miriam, según las disposiciones consagradas en la normatividad aplicable.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO-. REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia proferida el 31 de enero de 2014 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Valledupar que, en su momento, revocó la dictada el 25 de noviembre de 2013 por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Agustín Codazzi, en relación con el amparo constitucional promovido por Sandra Milena Cano Urieles contra la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, la Gobernación del Departamento del Cesar y el Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social y, en su lugar, TUTELAR los derechos a la vida y a la vivienda digna de la actora y de su núcleo familiar.

SEGUNDO-. ADVERTIR a la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi, a la Gobernación del Departamento del Cesar y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en caso de iniciarse las diligencias tendentes al desalojo de la actora y de su núcleo familiar del predio Villa Miriam, deberán garantizar sus derechos fundamentales, según sus competencias legales y de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

TERCERO-. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, despliegue las actuaciones necesarias para convocar a las instituciones públicas del orden nacional y territorial pertinentes para que procedan a delinear las medidas, incluidas las de carácter presupuestal, para materializar efectivamente las garantías de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno que fungen como ocupantes del predio denominado Villa Miriam, según las disposiciones consagradas en la normatividad aplicable.

CUARTO-. COMUNICAR a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice las verificaciones y caracterización de la escisión del núcleo familiar compuesto por la señora Sandra Milena Cano Urieles, su compañero permanente y sus dos hijos menores de edad. Para tal diligencia, la citada Unidad podrá solicitar el apoyo correspondiente de las autoridades competentes en asuntos de familia, para que, en virtud de su conocimiento especializado en dicha área, informen sobre las circunstancias que rodean al núcleo familiar de la señora Sandra Milena Cano Urieles y, por dicha vía, puedan obtener un registro autónomo e independiente del originario.

QUINTO-. Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Refiere la actora que el asentamiento humano del que hace parte es llamado Villa Miriam, en el cual habitan más familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por su extrema pobreza o por estar compuestas por sujetos de especial protección constitucional, tales como mujeres embarazadas, menores de edad y adultos mayores. Ver folios 2 y 3 del Cuaderno Principal del Expediente.

[2] Al escrito demandatorio se adjuntaron copias simples de 2 artículos periodísticos referidos a la postura del Alcalde del Municipio de Agustín Codazzi sobre el aumento de la violencia que se vive en la localidad por cuenta del fenómeno de las invasiones de terrenos, lo cual, en su opinión, constituye argumento apenas suficiente para que sean adoptados todos los procedimientos tendentes a la expulsión de los ocupantes de los asentamientos humanos irregulares. Ver folios 13 a 15 del Cuaderno Principal del Expediente.

[3] Teniendo en cuenta que revisado el expediente por parte del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Valledupar, en segunda instancia, no pudo verificarse que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social haya sido notificado debidamente del trámite de la presente acción de tutela, dicha autoridad judicial se sirvió decretar la nulidad de lo actuado a partir del auto admisorio para que la entidad mencionada en precedencia rindiera un informe detallado en relación con el recurso de amparo promovido por la señora Sandra Milena Cano Urieles y así evitar incurrir en una indebida conformación del litis consorcio necesario. En tal virtud, frente a la Alcaldía Municipal de Agustín Codazzi y a la Gobernación del Departamento del Cesar no se realizó requerimiento posterior alguno, en la medida en

que se mantuvo vigente el efectuado en la providencia que inicialmente había admitido la acción de tutela. Ver folios 16 a 21 y 127 a 132 del Cuaderno Principal del Expediente.

[4] Adicionalmente, según certificado de la Secretaría de Planeación Municipal, la clasificación del uso del suelo del predio en el que se ubica presuntamente la actora no es procedente como área de actividad residencial, pues sólo en la zona circundante está permitido el uso forestal y de recreación pasiva. Ver folios 30 a 33 del Cuaderno Principal del Expediente.

[5] El Alcalde Municipal reveló además en su escrito que por cuenta de la multiplicidad de factores procedimentales, administrativos y presupuestales, la administración local se encuentra impedida para emprender proyectos de vivienda de gran magnitud. De hecho, adujo que en la actualidad el Municipio no contaba con terrenos ni siquiera para adelantar planes de vivienda de interés social. Ver folio 24 del Cuaderno Principal del Expediente.

[6] A partir de la incorporación de dicho precepto normativo en el ordenamiento constitucional colombiano, nuestro régimen jurídico cuenta con un sistema efectivo de protección reforzada de las garantías y prerrogativas de carácter fundamental que asegura el sometimiento de todos los poderes públicos y privados a la Constitución, así como la coherencia y supremacía de ésta última sobre cualquier otra norma jurídica. Sobre el particular, consultar, entre otras, las Sentencias T-212 de 2009 y T-778 de 2010.

[7] Interesa destacar que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Consultar, entre otras, la Sentencia T-493 de 2007.

[8] Consultar, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-078 de 2004, T-284 de 2005, T-1067 de 2007, T-190 de 2009, T-177 de 2010, T-367 de 2010, T-312 de 2011 y T-091 de 2013.

[9] Según lo ha definido la Corte Constitucional, “la reiteración de jurisprudencia es un método de adjudicación apropiado para resolver problemas jurídicos de frecuente aparición en determinados escenarios constitucionales. La técnica citada consiste en recordar y aplicar las sub-reglas definidas por la jurisprudencia en supuestos fácticos análogos a los que presenta el caso de estudio. El método comporta celeridad a la administración de justicia, dado que los jueces adoptarán sus decisiones bajo reglas claras y derroteros señalados por los órganos de cierre del sistema jurídico”. Sentencia T-589 de 2011. Sobre el tema de reiteración de jurisprudencia también pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-505 de 2008 y T-662 de 2013.

[10] Al respecto, consultar entre otras, las Sentencias T-227 de 1997, SU-150 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-419 de 2003, T-985 de 2003, T-740 de 2004, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-821 de 2007, T-056 de 2008, T-006 de 2009, T-742 de 2009, T-068 de 2010, T-946 de 2011, T-119 de 2012, T-235 de 2013 y T-239 de 2013.

[11] Sentencia T-821 de 2007.

[12] Consultar, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 de 2009, T-085 de 2010, T-432 de 2014,

[13] Consultar, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-1135 de 2008, T-192 de 2010 y T-319 de 2009.

[14] Consultar, entre otras, las Sentencias T-192 de 2010, T-319 de 2009, T-923 de 2009, T-506 de 2009, T-787 de 2009 y T-869 de 2008.

[15] En el aparte pertinente, el principio No. 7 señala que: “Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las

autoridades judiciales competentes”.

[16] Consultar, entre otras, las Sentencias T-602 de 2003 y C-278 de 2007.

[17] “Desde el año 2003 a la actualidad, el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda, se articula dentro de la denominada “Red de Solidaridad Social”, que constituye un programa nacional de mejoramiento de calidad de vida dirigido a los estratos de población más pobres. Hasta hoy, se han mantenido los programas de vivienda nueva, a través del sistema de cuotas iniciales, que sumado al ahorro programado y al crédito complementario, las familias pueden acceder a la vivienda. Esta nueva política implicó la adopción de un proceso delegado en terceros por parte de FONVIVIENDA, la disminución del valor promedio del subsidio, el estímulo al esfuerzo territorial en proyectos de vivienda de interés social, la simplificación del proceso de elegibilidad de proyectos, el ajuste a la fórmula de calificación de hogares para premiar ahorros estables, la implementación de acciones para ampliar la oferta del crédito complementario y la aplicación de ajustes de tipo institucional para el proceso de elegibilidad, postulación y asignación del subsidio. En cuanto a los desarrollos legislativos relacionados con la producción de vivienda, incluyendo la generación de suelo, el Gobierno Nacional expidió los Decreto 4260 de 2007 y 3671 de 2009, sobre macroproyectos de interés social nacional; el Decreto 4821 de 2010, para garantizar suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica nacional. El 30 de junio de 2011, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1469, con la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y facilitar la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional.” Consultar el Informe sobre criterios ambientales para el diseño y construcción de vivienda urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, julio de 2012.

[18] La Corte Constitucional ha establecido que el ejercicio del derecho a la propiedad no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre sus bienes, y de contar con las condiciones mínimas de goce y disposición. Sobre el particular, consultar, entre otras, las Sentencias C-1074 de 2002, C-133 de 2009, C-189 de 2006, C-666 de 2010 y T-575 de 2011.

[19] En especial las observaciones generales número 4 de 1991 y 7 de 1997.

[20] Se conoce con esta denominación a los Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas. Estos principios fueron resultado del Informe definitivo del Relator Especial Paulo Sergio Pinheiro, aprobados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005.

[21] Al respecto, se puede consultar la Sentencia T-908 de 2012.

[22] Con referencia en las sentencias T-235 de 2013 y T-689 de 2013.

[23] Sentencia T-349 de 2012.

[24] Sentencia T-689 de 2013.

[25] Ibídem.

[26] Consultar, entre otras, las Sentencias T-349 de 2012 y T-235 de 2013.

[27] Ibíd.

[28] Conviene resaltar que la jurisprudencia constitucional ha identificado, cuando menos, 5 escenarios específicos en los que se ha reconocido la división de un grupo familiar que fue desplazado por la violencia, de los cuales, sólo uno no amerita la división de la ayuda humanitaria y tres justifican la entrega de ayuda independiente a la del grupo original. Tales situaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

(i) Cuando las personas deciden separarse de su núcleo familiar original sin justificación o para recibir mayor ayuda humanitaria (inciso 1º del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-025 de 2004). En este escenario no es posible incluir un nuevo registro y se mantendrá el monto de la ayuda inicialmente otorgada, la cual será entregada al jefe de hogar que consta en la correspondiente declaración.

(ii) Cuando se trata del abandono por parte del jefe de hogar y se requiere la protección de menores de edad (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011 y Sentencia T-721 de 2008). En esta hipótesis se procederá a la creación de un nuevo registro y se dividirá

proporcionalmente la ayuda según la conformación de cada grupo familiar.

(iii) Cuando el núcleo se separa por violencia intrafamiliar (parágrafo del artículo 119 del Decreto 4800 de 2011). En este escenario se siguen las mismas reglas previamente expuestas, esto es, se debe crear un nuevo registro y dividir proporcionalmente la ayuda.

(iv) Cuando se trata de menores de edad y de adultos mayores que se reencuentran con su familia (Sentencia T-025 de 2004). En esta circunstancia, siempre que sea necesario, se debe modificar la información del registro, para garantizar que el núcleo familiar reciba la ayuda adecuada y proporcional a su nueva realidad.

(v) Cuando se está en presencia de mujeres cabeza de familia o de parejas nuevas con hijos (Sentencias T-025 de 2004, T-783 de 2011 y T-462 de 2012). En esta hipótesis se deberá inscribir un nuevo registro “autónomo y diferente al originario”, con miras a proporcionar la ayuda necesaria “que les permita existir independientemente como familias”. Sobre el particular, consultar la Sentencia T-025 de 2004.

[29] Consultar, entre otras, las Sentencias T-078 de 2004, T-770 de 2004, T-967 de 2009, T-068 de 2010 y T-282 de 2011.