

T-523-14

Sentencia T-523/14

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA EN PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO

La Corporación ha establecido que cuando se trata de una acción de tutela que busca controvertir decisiones al interior de un proceso policivo, se siguen las subreglas de la tutela contra providencias judiciales. Pero, en casos similares al estudiado en esta oportunidad, diferentes Salas de Revisión han sostenido que por ser personas desplazadas las querelladas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, quienes buscan el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, es viable el estudio de fondo del caso sin el análisis de los requisitos para evaluar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, y llevarse a cabo dicho estudio a través de las consideraciones propias del perjuicio irremediable y la subsidiariedad.

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

Son múltiples los pronunciamientos en los cuales la Corte ha suspendido la ejecución de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de familias víctimas del desplazamiento, hasta que la administración adopte una medida previa de amparo frente al goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna.

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

En algunas ocasiones la Corte Constitucional ha decidido extender los efectos de sus sentencias a personas que a pesar de no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes, se encuentran en las mismas condiciones de éstos, es decir, les ha otorgado un efecto inter comunis.

EFFECTOS INTER COMUNIS-Requisitos

Para dictar fallos con efectos inter comunis, deben observarse los siguientes requisitos: (i)

que la protección ordenada sea definitiva para salvaguardar tanto los derechos fundamentales de los peticionarios, como de las personas no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Las personas víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a que el Estado les ofrezca planes asistenciales a corto plazo (albergue o reubicación) y a largo plazo (acceso a programas de vivienda de interés social) para garantizar el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. En los procesos policivos que se surtan contra este grupo especialmente protegido, las autoridades responsables no pueden ejecutar acciones en perjuicio de la garantía efectiva del derecho señalado, o amenazar o vulnerar otros derechos superiores, como la integridad, la salud o la unidad familiar.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO-

Orden a autoridades abstenerse de realizar una nueva diligencia de lanzamiento a familias víctimas de desplazamiento forzado, hasta tanto se les garantice albergue provisional en condiciones dignas

Referencia: expedientes T-4290161 y T-4290718

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil catorce (2014)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, el veinticuatro (24) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela de Virginia Suárez Díaz contra la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de San José de Cúcuta y la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, y en primera instancia, por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, el siete (7) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela de Ramona Alicia Navarro Amaya, contra las entidades ya señaladas.

Los expedientes de la referencia fueron seleccionados para revisión por la Sala de Selección Número Tres (3), mediante auto proferido el treinta y uno (31) de marzo de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas Virginia Suárez Díaz y Ramona Alicia Navarro presentaron sendas acciones de tutela contra la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de San José de Cúcuta y la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, por considerar que esas entidades vulneraron sus derechos, los de sus familias y de las familias integrantes de la Asociación de Parceleros la Prosperidad, a la protección especial que merecen las personas víctimas del desplazamiento, y a la vivienda digna. Explicaron que la presunta vulneración de sus garantías constitucionales se originó en la decisión de la Inspección señalada de ordenar su desalojo del predio Finca Sabaneta, una vez el dueño iniciara proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

1. Hechos

Los hechos que fundamentan ambas acciones de tutela son los mismos, dado que las peticionarias hacen parte del grupo de familias presuntamente afectadas por el desalojo del predio sobre el cual versa la controversia. Por tanto, la Sala de Revisión presentará un único grupo de hechos; sin embargo, sobre la respuesta de las entidades accionadas, y las decisiones de instancia, se dirá lo pertinente para cada caso.

1.1. Manifestaron las accionantes que ellas, sus familias, y otras familias más, todas víctimas del desplazamiento forzado interno, se asentaron en un predio denominado Finca

Sabaneta en el mes de abril de dos mil doce (2012), ubicado en la vereda Quebrada Seca, en el departamento de Norte de Santander. Explicaron que cuando se encontraban adecuando el terreno para organizar sus viviendas, se presentó el señor Rafaele Caruzo, quien afirmó ser el propietario del lote; que él les dijo que podían usar el predio, siempre y cuando, afirmaron las tutelantes: “embelleciéramos el sitio con árboles y cultivos”. Además, que también les propuso que, pasado un tiempo, vendería a cada familia una porción del terreno, para que pudieran establecerse formalmente. A partir de ese momento entonces, las personas ocupantes del terreno, se reunieron y crearon la Asociación de Parceleros la Prosperidad.[1]

1.2. Continuaron relatando que, no obstante acuerdos efectuados con el señor Caruzo, en septiembre de dos mil doce (2012) aquél inició proceso por ocupación de hecho ante la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, y afirmaron que, con esa acción se contrarió “el artículo 4 del Decreto 747 de 1992 en el cual se estipula que a la querrela debe anexarse prueba siquiera sumaria de que el querellante ha venido explotado económicamente el predio y de que la invasión se inició dentro de los 15 calendarios anteriores a la presentación de la misma”. Que en el proceso policivo se ordenó el desalojo de las familias, pero a través de un fallo de tutela proferido por el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, el diez (10) de diciembre de dos mil doce (2012), se ordenó la suspensión de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda,[2] la ejecución de la orden se suspendió hasta los primeros meses de dos mil trece (2013), cuando la policía intervino, de forma preventiva, para desocupar el terreno.

No obstante afirmaron las peticionarias que, a pesar de este primer desalojo preventivo, y dado que no tenían otro lugar para habitar, decidieron: “volver a levantar los ranchos caídos y seguir con nuestros cultivos”.

1.3. Explicaron que el veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), a las 6:00 a.m., el señor Rafaele Caruzo, acompañado de doscientos (200) integrantes del ESMAD, cincuenta (50) Policías, el Secretario de Gobierno Municipal de Cúcuta, la Inspectora Primera Civil Urbana de Cúcuta, y un grupo de cincuenta (50) jóvenes contratados para demoler las viviendas, se presentaron en el terreno para iniciar la diligencia de desalojo. Comentaron sobre este evento que: “50 casas, entre ranchos, chozas, viviendas de material, fueron destruidos, los corrales de animales dañados, los cultivos arrasados, 10 personas resultaron

heridas como consecuencia de los golpes y los gases, disparados por miembros de la Policía Nacional”.

1.4. Después de efectuada la diligencia anterior, y de acuerdo con lo afirmado por la Inspección Primera Civil Urbana de Cúcuta, las familias asentadas volvieron por segunda vez a ocupar el predio Finca La Sabaneta,[3] y para protegerse de nuevas órdenes de desalojo, es que solicitan al juez constitucional su intervención en el proceso de tutela que es objeto de revisión.

1.5. En concreto, los accionante consideran que a su situación se debe ofrecer el tratamiento que la Corte Constitucional, a través de la sentencia T-239 de 2013, dio a las familias asentadas en el barrio El Progreso, ordenando a la Alcaldía de Cúcuta suspender los desalojos forzosos de las familias, y permitirles su estadía en los predios ocupados, hasta que el Estado les garantice una solución para acceder a la vivienda digna. Explicaron que con base en la sentencia señalada: “hablamos con el Secretario de Gobierno de la Alcaldía, quien nos dijo que ese fallo no nos cobijaba a nosotros y que tarde o temprano nos iba a desalojar a las buenas o a las malas, y que para ellos este fallo no tenía valor y primero estaban los intereses y los derechos de los dueños de las tierras que los que se hacían llamar desplazados, que sólo éramos unos delincuentes invasores de tutelas. Les mostramos nuestra documentación para que viera nuestra condición de víctimas que nos daba el Estado (...)”.

1.6. Las tutelantes solicitan que se les protejan los derechos fundamentales a ellas, a sus familias, y las familias residentes en el predio Finca Sabaneta, y se ordene a la Alcaldía de Cúcuta parar el desalojo forzoso de sus viviendas, y se les permita continuar residiendo en el terreno, mientras se ofrece una solución real para su problema de vivienda.

2. Respuesta de las entidades accionadas

Las entidades que se señalan, enseguida contestaron la acción de tutela en relación con el expediente T-4290161 (proceso de la señora Virginia Suárez Díaz). No se pronunciaron frente al expediente T-4290718 (proceso de la señora Ramona Alicia Navarro Amaya), a excepción de la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de San José de Cúcuta,

que presentaron el mismo escrito de contestación, cada una, para ambas acciones de tutela.

2.1. Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta

Sobre el trámite de la querrela por ocupación de hecho presentada por el señor Rafaele Caruzo contras las accionantes, sus familias, y los residentes del predio Finca Sabaneta, explicó la Inspectora: (i) que el tres (3) de septiembre de dos mil doce (2012), el señor Caruzo formuló lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas, del predio rural Finca Sabaneta, cuya posesión material acreditó a través de la documentación requerida; (ii) que el Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, a través de fallo del diez (10) de diciembre de dos mil doce (2012), declaró la nulidad de todo lo actuado, por falta de notificación del auto admisorio de la demanda al Procurador Agrario; (iii) que reiniciado el proceso, el veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2013) se efectuó una inspección ocular, así como recepción de testimonios, y se decretó el lanzamiento de todos los ocupantes, rechazando la oposición presentada. Además, se resolvió recurso de reposición formulado, se concedió la apelación, y mediante la Resolución No. 000232 del veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013), la Gobernación del Departamento de Norte de Santander confirmó en todas sus partes la decisión tomada por la Inspección; (iv) que la diligencia de desalojo se llevó a cabo el veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), pero que se alejan de toda realidad las afirmaciones de la accionante sobre que la misma se efectuó a través de actos de violencia; y finalmente, (v) que varias personas ocupantes han presentado acciones de tutela por los mismos hechos, declaradas todas ellas improcedentes por los jueces de la causa.

2.2. Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta

La apoderada general del municipio contestó la acción de tutela, solicitando que se declare su improcedencia. Afirmó, que en el trámite de la querrela presentada por el señor Rafaele Caruzo se respetó el derecho al debido proceso de los querrelados, quienes participaron y fueron escuchados en cada una de las etapas del proceso.

2.3. Gobernación de Norte de Santander

El Secretario Jurídico del Departamento pidió al juez constitucional negar la acción de

tutela frente a la posible responsabilidad de esa entidad en la vulneración de los derechos fundamentales de los ocupantes del predio Finca Sabaneta. Como fundamento de su petición explicó (i) que su participación en el proceso aludido se limitó a resolver el recurso de apelación presentado contra el fallo policivo del veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2013), en el cual se ordenó el desalojo de las familias, y que fue negado por considerar que no se vulneró el derecho al debido proceso de los interesados, pues la Inspección Primera Civil Urbana de Policía actuó con sujeción a la ley, especialmente, a lo dispuesto en el Decreto 747 de 1992. Por otra parte, (ii) que corresponde a FONVIVIENDA atender la solicitud de vivienda elevada por las familias desalojadas del predio al que se ha hecho referencia, y que el departamento otorga el subsidio departamental complementario cuando se verifique la disponibilidad de recursos propios dirigidos a la complementación del subsidio nacional otorgado por dicha entidad.

2.4. INCODER

El Director Territorial de Norte de Santander del INCODER y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa misma entidad, designado por la Gerencia General, contestaron la acción de tutela. Solicitaron que se declare que el INCODER carece de legitimación por pasiva para responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, su familia y las demás familias involucradas en el asunto. Afirmaron, que la entidad no ha adelantado actuación alguna en relación con la ocupación del terreno Finca Sabaneta. Además, que su competencia se suscribe a ofrecer programas para que las familias campesinas y desplazadas, indígenas y afrodescendientes, accedan a proyectos para la asignación de subsidios integrales de tierra, pero que actualmente no hay información del nivel central sobre convocatorias para postulación de nuevos beneficiarios de proyectos.

3. Decisiones objeto de revisión

3.1. Expediente T-4290161, proceso de la señora Virginia Suárez Díaz

3.1.1. El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en fallo de primera instancia del veinticuatro (24) de enero de dos mil catorce (2014), declaró la improcedencia de la acción de tutela. Explicó que si la accionante considera que la sentencia T-239 de 2013 de esta Corporación, la cobija a ella y a su familia y demás familias ocupantes del predio Finca Sabaneta, debía acudir al incidente de desacato, y no a la acción de tutela,

toda vez que el asunto que a su juicio vulnera sus derechos constitucionales, ya fue resuelto y hay cosa juzgada constitucional.

3.1.2. La accionante presentó impugnación contra la anterior decisión. Solicitó al juez de tutela determinar si a ella y a las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, las cobija efectivamente el fallo de tutela T-239 de 2013 de la Corte Constitucional, no por ser parte actora de dicho proceso, sino por tener dicha providencia efectos inter comunis. Este recurso fue negado por extemporáneo, mediante auto del once (11) de febrero de dos mil catorce (2014), proferido por el juez de la causa.

3.2. Expediente T-4290718, proceso de la señora Ramona Alicia Navarro

El Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, en sentencia de primera instancia del siete (7) de enero de dos mil catorce (2014), decidió no amparar los derechos fundamentales de la tutelante y su familia. Sostuvo el juzgado que las autoridades involucradas en el proceso de desalojo de las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, actuaron respetando el procedimiento establecido en la normatividad vigente y que: "(...) tampoco se observa que se le haya vulnerado, truncado o impedido ejercer la facultad, derecho o garantía de participar dentro de la diligencia de lanzamiento por ocupación a través de una oposición o interposición de recursos". Y concluyó, que si bien se trata de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad por razón del desplazamiento forzado interno, no pueden ampararse en tal hecho para desconocer el ordenamiento jurídico y atentar contra los bienes de otros ciudadanos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por 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.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. Las señoras Virginia Suárez Díaz y Ramona Alicia Navarro presentaron acciones de tutela contra la administración de Norte de Santander y del municipio de Cúcuta, y contra la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de esa ciudad, por considerar que ellas, sus familias y otras familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, todas víctimas del desplazamiento forzado, no deben ser nuevamente desalojadas de dicho terreno, porque no tienen otro lugar al cual irse a vivir. Explicaron, que si el Estado decide ordenar su lanzamiento, debe ofrecerles, primero, una solución para su problema habitacional. Por su parte, las entidades accionadas afirmaron que en el proceso se escuchó a todas las partes intervinientes, y que la decisión de desalojo se fundamentó en la normativa aplicable, como el Decreto 747 de 1992. Los jueces de instancia negaron la protección invocada por los accionantes, en el primer caso, por existir un incidente de desacato en curso contra la sentencia T-239 de 2013, fallo que presuntamente cobijó a la tutelante, su familia y demás familias afectadas, y en el segundo caso, por estimar que el que el procedimiento de desalojo se efectuó bajo el lleno de los requisitos legales.

2.2. Con base en los hechos expuestos, la Sala de Revisión considera que el problema jurídico que debe resolver en esta ocasión es ¿vulneró la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Primera Civil Urbana de Cúcuta, el derecho fundamental a la vivienda digna de un grupo de familias desplazadas, asentadas en un predio rural privado, por ejecutar una orden de desalojo del terreno que ocupan, sin ofrecerles previamente una solución a corto plazo para su problema habitacional? Para contestar esta cuestión, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en torno al derecho que les asiste a las personas víctimas del desplazamiento forzado, a que el Estado, en el marco de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio privado, dé una solución pronta al problema de acceso a la vivienda digna.

3. La Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de Cúcuta, debían trabajar armónicamente entre sí, y en coordinación con la Inspección Primera Civil Urbana de Cúcuta, para ofrecer a las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, una solución de acceso a la vivienda digna, en el marco del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, en el cual se ordenó su desalojo de dicho terreno

3.1. Tratándose de casos de personas víctimas del desplazamiento forzado, que por causa de la especial situación de vulnerabilidad y a falta de una oportuna asistencia estatal en

materia de acceso a la vivienda digna, se asientan de forma irregular en un predio rural privado, esta Corporación ha considerado que para que proceda la orden de desalojo en el marco de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, es preciso que la administración, previamente, ofrezca una solución habitacional al grupo de personas afectadas. De lo contrario, la orden de lanzamiento que se ejecute sin materializar un plan alternativo que, en un tiempo razonable, permita a los ocupantes su reubicación regular en otro predio o el acceso efectivo a programas territoriales o nacionales de vivienda, vulnera sus derechos fundamentales, especialmente la garantía de protección especial, que se deriva directamente de la Norma Superior (arts. 13 y 51).

3.2. En dichos casos, como se advirtió, la Corte Constitucional ha ordenado a la administración buscar una solución previa de vivienda, antes de desalojar a las personas ocupantes del predio rural privado. Esta decisión se ha sustentado, de forma unánime y pacífica, sobre la base de las siguientes consideraciones:

(i) la acción de tutela es procedente para estudiar la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado, frente a la orden de desalojo tomada en un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes rurales. Este proceso está regulado por el Decreto 747 de 1992 “por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que están ocasionando la alteración del orden público interno en algunos departamentos; de conformidad con dicha norma, el ocupante puede oponerse a la ejecución efectiva del lanzamiento dentro del proceso policivo, ya sea (i) presentando pruebas conducentes para aclarar los hechos (art. 8°) o (ii) mediante recursos de reposición y apelación ante la autoridad competente (art. 10). No obstante, esta Corporación ha señalado que la oposición al lanzamiento, contenida en el Decreto 747 de 1992, no se orienta específicamente a la protección de los derechos de la población desplazada, como grupo especialmente protegido por la Norma Superior, pues es materialmente imposible que ellos acrediten la tenencia legítima sobre el predio. Así, la aplicación de la norma desconoce el hecho de que el asentamiento obedece a una situación de urgencia manifiesta y no a una discusión, por ejemplo, sobre el derecho de dominio del predio, la cual debería abordarse en el marco de un proceso civil.

Finalmente, para analizar la procedencia se aplican los requisitos generales de

procedibilidad de la acción de tutela (art. 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991), y no se examinan los requisitos de procedencia contra providencias judiciales, los cuales deben ser acreditados en otros casos de naturaleza policiva.[4]

(ii) el marco normativo de protección del derecho a la vivienda digna para la población desplazada: (1) Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, que integra como componente de la consolidación y estabilización socioeconómica, el derecho a la vivienda, rural o urbana, para la población desplazada; (2) el Decreto 951 de 2001 “por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”, dispone en su artículo 4º que los programas que desarrollen la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada, deben tener en cuenta los componentes de (a) retorno voluntario de las familias al municipio del que fueron desplazadas, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan y (b) reubicación de las familias desplazadas en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno. Asimismo, el artículo 5º prevé que para cada componente se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado; (3) Decreto 4911 de 2009 “por el cual se modifican los artículos 2º, 5º, 8º, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”; (4) la Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” dispuso en el artículo 123: “las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”; y finalmente (5) el Decreto 4800 de 2011 “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, que reglamentó las medidas de restitución de vivienda de las víctimas incluidos en el Registro Único de Víctimas en los artículos 131 y siguientes.

(iii) el precedente fijado en la sentencia T-585 de 2006[5]. En esa oportunidad la Sala Sexta de Revisión explicó que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada implica, cuando menos, las siguientes obligaciones: (1) su reubicación, cuando se han visto

obligados a asentarse en terrenos de alto riesgo; (2) brindarles soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee un alojamiento temporal en condiciones dignas; (3) proporcionarles asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de acceso a vivienda; (4) tomar en consideración las especiales necesidades de los subgrupos que existen al interior de la población desplazada, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial; y (5) eliminar las barreras que impiden su acceso a los programas de asistencia social del Estado, entre otras; y,

(iv) instrumentos de derecho internacional. (1) Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Establece en el principio 18, literal b, que las autoridades competentes deben proporcionar a los desplazados, entre otros componentes “alojamiento y vivienda básicos”; (2) Principios Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, también de la ONU. Dispone en el principio 8.2 “los Estados deben adoptar medidas positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas”; y (3) la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Precisa como necesarios los siguientes requisitos, para la efectividad del derecho a la vivienda digna: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y, adecuación cultural[6].

3.3. Son múltiples los pronunciamientos en los cuales la Corte ha suspendido la ejecución de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de familias víctimas del desplazamiento, hasta que la administración adopte una medida previa de amparo frente al goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna, con base en los presupuestos constitucionales, normativos y jurisprudenciales ya señalados.

3.3.1. En la sentencia T-946 de 2011[7] la Sala Primera de Revisión conoció de la situación de ochocientas (800) familias desplazadas, quienes se asentaron de forma pacífica en el predio La Sabana, en Valledupar. El propietario del inmueble presentó querrela por ocupación de hecho contra el grupo de familias. Acto seguido, en enero de dos mil nueve (2009), el Alcalde de Valledupar admitió la querrela y ordenó el lanzamiento de todas las

personas que ocupaban el terreno. No obstante, el veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011), el apoderado de los accionantes presentó solicitud de aplazamiento del desalojo; la petición fue negada el veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011) por el Consejo de Gobierno, fijando como fecha para llevar a cabo la diligencia de desalojo, el seis (6) de abril de dos mil once (2011). Con fundamento en esos hechos, los peticionarios pretendían: (i) la suspensión del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho; (ii) su reubicación en viviendas dignas; y (iii) la apropiación, por parte de Acción Social, del Departamento del Cesar, y de la Alcaldía de Valledupar, de los recursos necesarios para ejecutar programas de vivienda destinados a esa población.

La Sala de Revisión afirmó que el desalojo forzoso de familias o grupos de personas víctimas del desplazamiento, que se han asentado en un predio, público, fiscal o privado, sin la observancia de un procedimiento que les permita acceder a soluciones alternativa de vivienda, a corto y largo plazo, atenta contra el mandato constitucional de protección especial de las personas más vulnerables en la sociedad. Explicó que, con base en la Observación General No. 7° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Cultural del Comité de DESC de la ONU, se entiende por desalojo forzoso: “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”. Y concluyó respecto: “[c]omo se observa, si bien en principio los desalojos forzosos resultan contrarios al derecho a una vivienda digna, aquellos que se realicen de manera legal y respeten los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se consideran compatibles con las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados.”[8]

De la misma forma, llamó la atención sobre el párrafo 16 de la Observación General No. 7°, que previene para que en los procesos de desalojo no haya personas que queden sin vivienda o que sean expuestas a vulneración o amenaza de otros de sus derechos fundamentales, y para asegurar tal protección “cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

En esa oportunidad, la Sala ordenó a la administración disponer de un albergue provisional para las familias afectadas con la orden de lanzamiento y, en un término no mayor a seis (6) meses, inscribirlas en planes de acceso a vivienda de interés social. La orden cobijó a todas las familias que ocupaban el predio, y no sólo aquellas que acudieron directamente a la acción de tutela.

No obstante, de forma complementaria a las órdenes adoptadas en el fallo citado, la Corte ha dicho que no se puede materializar la orden de desalojo, hasta tanto se ejecute la medida de protección para garantizar el acceso a la vivienda digna. Y para ello, ha advertido a la administración que el proceso policivo no puede continuarse.

3.3.2. En la sentencia T-119 de 2012[9] la Sala Novena de Revisión ordenó a la administración de Riohacha suspender la diligencia de lanzamiento de un grupo de personas desplazadas, moradores de la invasión VILLANEL, hasta que se efectuara, con arreglo a los lineamientos establecidos en dicha providencia, un plan de albergue provisional. El proceso policivo fue iniciado por la rectora del colegio que colindaba con el predio ocupado, tras demostrar que el mismo pertenecía al terreno más amplio en que se encontraba la institución.

La Sala de Revisión reiteró que un desalojo que se efectúe al margen de la regulación legal vigente y sin garantizar la efectiva participación en el mismo a las personas afectadas, es contrario a la Observación General No. 7º del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, y por lo tanto desconoce la Constitución. Sobre este dijo: “los desalojos legales pueden ajustarse al PIDESC siempre que respeten determinados parámetros de razonabilidad y proporcionalidad; y puede haber también desalojos legales que sean abiertamente contrarios al Pacto, cuando no se ajusten a esos límites (...)”. La aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad en el caso concreto, llevó a la Sala a afirmar:

“Desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida, la Sala observa, en primer término, que (i) la medida de desalojo resulta apropiada para lograr el fin que se persigue, pues permitiría a la Alcaldía de Riohacha devolver a la querellante la posesión pacífica sobre el predio, de manera que se encuentra satisfecho el requisito de idoneidad; (ii) el análisis del asunto desde sub principio de necesidad lleva a considerar que la actuación es

desproporcionada si no se brinda a los peticionarios una alternativa de vivienda digna, pues cualquier acuerdo sobre la restitución del inmueble lesionaría en menor medida los derechos de los accionantes, en comparación con un desalojo forzoso.

Sin embargo, ello no es suficiente para dar por terminado el examen de proporcionalidad, pues la Sala debe aclarar cuándo resultaría procedente el desalojo.

Para responder ese interrogante, se evaluará la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, o en otros términos, se ponderarán los bienes jurídicos en conflicto, manteniendo presente que la decisión será legítima si el beneficio de los fines constitucionales perseguidos con la diligencia de desalojo es superior a la lesión de los bienes constitucionalmente relevantes que pueden verse afectados en el trámite policivo.

El ejercicio adecuado de la ponderación requiere, en primer lugar, de la determinación de los bienes en conflicto. Para la Sala, el desalojo persigue proteger el orden público y la igualdad formal en desarrollo del principio de legalidad como consecuencia principio democrático. La suspensión del desalojo, de otro lado, pretende garantizar la especial protección de la población desplazada y tiene fundamento en estándares del derecho internacional que se han ocupado de resaltar la especial afectación que supone un desalojo para personas víctimas del citado fenómeno y otros grupos vulnerables.

Siguiendo a la doctrina más autorizada, la ponderación se llevará a cabo mediante la determinación de (i) el peso abstracto prima facie de los bienes en conflicto; (ii) la evaluación de la gravedad de la intervención en cada uno de ellos, y (iii) la certeza de que se verán lesionados a partir de la información empírica disponible en este trámite.

(i) La Sala considera que tiene un peso superior prima facie la garantía de los derechos de la población desplazada dado que se trata de sujetos de especial protección constitucional. Además, como lo advirtió el Defensor Regional del Pueblo entre los ocupantes se encuentran personas menores de edad, de la tercera edad, indígenas, madres cabezas de familia, en quienes confluye una situación de vulnerabilidad adicional. Esto, sin desconocer que la actuación de la Alcaldía de Riohacha responde a las competencias asignadas de conformidad con el principio de legalidad.

La Corte reconoce que el desarraigo al que han sido sometidas las personas en situación de

desplazamiento forzado genera una múltiple vulneración de sus garantías constitucionales y que de producirse el lanzamiento se agudizaría la afectación intensa de sus derechos fundamentales. Por su parte, la no ejecución de la orden de desalojo implica una alteración intermedia de los derechos de la querellante que confía en que las actuaciones de la administración están guiadas por el principio, de legalidad, la igualdad formal y el respeto al orden público. Lo anterior, considerando que el bien ocupado no está destinado a la satisfacción de su derecho a la vivienda pues la querrela se interpone como representante legal del Colegio Helión Pinedo Ríos.

En el análisis sobre gravedad de la intervención en el caso concreto, prevalecen también los intereses de los accionantes.

Finalmente, resulta cierta la vulneración de los derechos de los peticionarios frente a un eventual desalojo pues no cuentan con una alternativa de vivienda en condiciones dignas. De hecho, la Alcaldía de Riohacha reseñó de forma genérica que el municipio sí tiene contratado por intermedio de una asociación un albergue en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 387 de 1997 pero que era necesario identificar la población desplazada que se encuentra ocupando el predio objeto de esta acción constitucional.

Por último, la afectación del statu quo también debe darse por cierta dado que sin la ejecución del lanzamiento se desconocen las herramientas previstas por el ordenamiento jurídico para preservar los derechos de la querellante a evitar actos que perturben la posesión pacífica de sus bienes.”

Sin embargo, la orden a la administración de abstenerse de realizar cualquier diligencia de desalojo sobre los predios ocupados por personas víctimas del desplazamiento forzado, se ha adoptado en fallos posteriores, sin suspender concretamente los efectos de la decisión que ordena el lanzamiento. Al respecto se pueden ver las sentencias T-349 de 2012[10], en la que se dispuso “ordenar a (...) que se abstengan de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto la Alcaldía Municipal de Yopal de manera principal y la Gobernación de Casanare, de forma subsidiaria, le garanticen a la población afectada que reside allí una solución de vivienda adecuada, en principio temporal, lo cual no debe superar el término de tres (03) meses (...)”; y T-239 de 2013[11] en la cual la Sala Primera de Revisión advirtió a la administración

responsable que debía “abstenerse de ordenar y realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento sobre los predios denominados (...), hasta tanto no se les garantice a las personas desplazadas asentadas en ellos un albergue provisional en condiciones dignas”.

3.3.3. Una vez abordadas las consideraciones pertinentes a efectos de resolver el caso concreto, la Sala de Revisión pasará a referirse, previamente, a los efectos inter comunis del presente fallo.

3.4. Los efectos inter comunis de esta providencia

El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)”. No obstante, en algunas ocasiones la Corte Constitucional ha decidido extender los efectos de sus sentencias a personas que a pesar de no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes, se encuentran en las mismas condiciones de éstos, es decir, les ha otorgado un efecto inter comunis. Al respecto, en la sentencia SU-1023 de 2001[12] se dijo: “hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

A fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les vulneran o amenazan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela, y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de parte activa en el proceso, es preciso que la decisión del juez constitucional sea uniforme, y tenga los mismos efectos para todas las personas posiblemente afectadas. Así, y disconformidad con la sentencia señalada, para dictar fallos con efectos inter comunis, deben observarse los siguientes requisitos: (i) que la protección ordenada sea definitiva para salvaguardar tanto los derechos fundamentales de los peticionarios, como de las personas no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la

comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.

En casos similares, diferentes Salas de Revisión han sostenido que procede decretar el efecto inter comunis de un pronunciamiento relativo al lanzamiento o desalojo por ocupación de hecho de un grupo de personas desplazadas, con base en que (i) generalmente quien acude a la acción de tutela es una de las personas que se han asentado de forma irregular, lo cual no significa que no haya otras que se encuentren en igualdad de condiciones, pues estos asentamientos se caracterizan por estar conformados por un número amplio de familias; (ii) en tales casos es indispensable ordenar a la administración que realice un censo para determinar las familias desplazadas de forma irregular, y serán las familias censadas que ostenten la calidad de personas víctimas del desplazamiento forzado quienes accederán a la protección concreta que dicte la sentencia; y (iii) se trata de una protección que se otorga en cumplimiento de un mandato especial que la Constitución Política contiene, frente a las personas que, como la población desplazada, han sufrido graves afectaciones de sus derechos fundamentales. Por lo tanto, la medida responde a la necesidad imperiosa de protegerlos, para que su situación de vulnerabilidad no se refuerce.[13]

Teniendo en cuenta lo dicho, la Sala, en el caso concreto, no sólo protegerá a las partes que acudieron directamente a la tutela, si no a todas las familias desplazadas que se encuentren ocupando el predio Finca Sabaneta, supeditando el reconocimiento de su calidad de personas desplazadas, a través del censo que se ordenará efectuar a la administración, pues como se verá más adelante, a aquellas familias que no son víctimas del desplazamiento forzado, pero que paralelamente se encuentran en situación de vulnerabilidad, la administración les deberá informar cuáles son las políticas públicas (municipales, departamentales y nacionales), destinadas a garantizar el acceso a una vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en dichos programas,

3.5. Del caso concreto

La señora Virginia Suárez Díaz (expediente T-4290161) solicitó que en su caso se aplique la decisión adoptada en la sentencia T-239 de 2013. Sobre este asunto hay que decir que a pesar de que la Sala, en esa providencia, dio efecto inter comunis a las órdenes allí

tomadas, lo hizo con relación a las familias asentadas en los predios El Espinal, El Paraíso Perdido y El Espinal 2, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo, fracción de Quebrada Seca del municipio de Cúcuta. Y el presente caso, versa sobre la ocupación de un terreno diferente, el predio Finca Sabaneta, es decir, un inmueble distinto de los que fueron objeto de debate en la sentencia T-239 de 2013.

Teniendo en cuenta que ni la situación concreta de las familias ocupantes del predio Finca Sabaneta, ni la del señor Rafaele Caruzo, querellante en el proceso policivo surtido ante la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, fueron consideradas en la sentencia T-239 de 2013, la Sala Primera de Revisión se encuentra ante una situación que propone la resolución de un problema jurídico independiente, aunque similar, al que fue resuelto en la precitada providencia, y por ello puede tomarse como precedente para este caso, en aras de proteger la seguridad jurídica y el principio de igualdad.

Con base en las consideraciones expuestas en el apartado [3.] de esta sentencia, la Sala Primera de Revisión estima que las entidades accionadas en el proceso de la referencia, vulneraron el derecho a la especial protección que merecen las personas desplazadas y el derecho a la vivienda digna, de las señoras Virginia Suárez Díaz y Ramona Alicia Navarro, así como de sus familias, y las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta.

De manera uniforme, la Corte ha señalado que en los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, no pueden tomarse medidas que atenten contra la protección del derecho fundamental a la vivienda de las personas desplazadas, o pongan en riesgo o vulneren sus demás garantías constitucionales. En consideración a esto, le asiste a las peticionarias la razón, al señalar que la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía de Cúcuta, así como la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, desconocieron el precedente jurisprudencial fijado por esta Corporación en cuanto a que los desalojos forzosos, sólo pueden efectuarse cuando se compruebe que la administración ha adoptado un plan concreto de reubicación (a corto plazo) y de acceso a vivienda (a largo plazo) que les permita a las personas afectadas continuar con su plan de vida, obstaculizado por razón del conflicto interno armado.

Para la Corte, el asentamiento de las familias víctimas del desplazamiento, en predios ajenos de carácter privado (o incluso públicos), es una situación que se origina en la

especial condición de vulnerabilidad que atraviesan, que les hace adoptar medidas de hecho, como la ocupación, con el fin de proteger sus derechos fundamentales. Esto es especialmente cierto, cuando las personas no han contado con la asistencia del Estado para superar su situación de desarraigo. En cualquier caso, no se trata de medidas legítimas que estén amparadas por la jurisprudencia. Pero en desarrollo del deber de protección del Estado frente a la población desplazada, cuando tales hechos ocurren, las actuaciones para solucionar conflictos, por ejemplo, con el presunto dueño del predio afectado, deben observar siempre el derecho interno y los instrumentos de derecho internacional que protegen a las personas víctimas del desplazamiento frente a cualquier arbitrariedad que agudice su situación de debilidad manifiesta.

De conformidad con lo expuesto, es claro que en este caso las autoridades involucradas no han garantizado a las accionantes ni demás ocupantes del predio Finca Sabaneta el derecho a una vivienda digna. La Sala observa que las entidades territoriales competentes, no unieron esfuerzos para brindar otras alternativas habitacionales a las familias (como el albergue o reubicación) ni procuraron elaborar con base en estudios previos, un proyecto para inscribirlo en sus correspondientes departamentos de planeación para desarrollar un plan que a mediano o largo plazo tuviese la finalidad de garantizar a estas familias su derecho a una vivienda digna. Es así, como de producirse el lanzamiento sin reubicar a las familias, se interferiría intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda, pues las obligarían a dejar atrás, nuevamente, su lugar de habitación, sometiéndolas a la difícil labor de encontrar otro espacio para vivir, por sus propios medios.

De igual forma, la Sala considera que la decisión de proteger a las accionantes y las demás familias ocupantes, no afecta el derecho que el señor Rafaele Caruzo tiene sobre el predio Finca Sabaneta, en tanto: (i) se trata de la ocupación de una porción de su predio hasta tanto la administración, en un tiempo perentorio que fijará la Sala, adopte la medida de protección; y (iii) no se cuestiona tampoco el proceso policivo que surtió la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, en tanto no se constató que las actuaciones adelantadas vulneran el debido proceso.

Finalmente, debe precisarse que la protección otorgada en este caso sigue los lineamientos jurisprudenciales de este Tribunal Constitucional, reiterados en la parte considerativa de

este pronunciamiento. Sobre este aspecto, la razón que ha llevado a las diferentes Sala de Revisión a proteger a las personas desplazadas que ocupan de hecho un predio ordenando a las administraciones no llevar a cabo actos de desalojo, sin antes buscar soluciones para las familias, se fundamenta en el derecho que les asiste a no sufrir más desarraigos. Dado que uno de los impactos más fuertes del desplazamiento por violencia es la pérdida de la vivienda, la Corte no es ajena a la necesidad de suplir dicha carencia, a través de medios que en otros escenarios no serían idóneos, como la ocupación.

Bajo ese orden de ideas, el fundamento esencial de la protección señalada es la condición de desplazamiento. La Corporación considera que la posible interrupción del derecho de dominio, afectado con una ocupación de hecho, se trata de un amparo excepcional que se otorga sobre la base de una condición de necesidad y vulnerabilidad extremas, y es con base en ello que se solicita la concurrencia del particular, mientras la administración busca, en un plazo razonable, soluciones idóneas.

Por tanto, la Sala Primera de Revisión:

(i) revocará los fallos de primera instancia proferidos por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en el proceso de Virginia Suárez Díaz, que declaró la improcedencia de la acción de tutela, y por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías en el caso de la señora Ramona Alicia Navarro, que negó la protección de los derechos fundamentales invocados;

(ii) ordenará a la Gobernación de Norte de Santander, a la Alcaldía de San José de Cúcuta y a la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, que se abstengan de realizar cualquier nueva diligencia de lanzamiento de las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta hasta tanto se les garantice albergue provisional en condiciones dignas, y teniendo en cuenta que las accionantes afirmaron que fueron desalojadas en una oportunidad previa, pero que se volvieron a asentar porque no tenían a donde ir, y por ello volvieron a reconstruir sus viviendas, para poder cuidar sus cultivos, y;

(iii) comoquiera que de los hechos de la acción de tutela no se desprende que, efectivamente, todas las familias que ocupan el predio La Sabaneta han sido afectadas por el desplazamiento forzado interno, y teniendo en cuenta que con base en las consideraciones expuestas anteriormente, el fundamento principal de la protección a

adoptar es que las familias asentadas en el predio ostenten tal calidad, la Sala ordenará a la Alcaldía de Cúcuta (1) que en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realice un nuevo censo de las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional; (2) que una vez se lleve a cabo el censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en predio señalado, en un término de tres (3) meses después de efectuado el censo. El albergue se ofrecerá hasta tanto existan condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que ofrezca condiciones mínimas de dignidad. En ese mismo sentido, se deberá informar a las familias la forma de acceder a programas de vivienda de interés social; y (4) que a aquellas familias que no son víctimas del desplazamiento forzado, pero que igualmente se encuentran en situación de vulnerabilidad, la administración les informe por escrito, de manera clara y detallada cuáles son las políticas públicas (municipales, departamentales y nacionales), destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en dichos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos; y,

(iv) comunicará esta decisión a la Defensoría del Pueblo Regional de Norte de Santander, para que realice el seguimiento al cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Sala, y si lo considera pertinente, informe a las autoridades y a esta Corte sobre los avances y las dificultades que su ejecución conlleve.

4. Conclusión

Las personas víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a que el Estado les ofrezca planes asistenciales a corto plazo (albergue o reubicación) y a largo plazo (acceso a programas de vivienda de interés social) para garantizar el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. En los procesos policivos que se surtan contra este grupo especialmente protegido, las autoridades responsables no pueden ejecutar acciones en perjuicio de la garantía efectiva del derecho señalado, o amenazar o vulnerar otros

derechos superiores, como la integridad, la salud o la unidad familiar.

III. 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 los fallos proferidos en primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, el veinticuatro (24) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela de Virginia Suárez Díaz contra la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de San José de Cúcuta y la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, que declaró la improcedencia de la acción, y por el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, el siete (7) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela de Ramona Alicia Navarro Amaya contra las entidades ya señaladas, que negó la protección de los derechos invocados, y en su lugar AMPARAR los derechos de las accionantes, sus familias, y demás personas residentes en el predio Finca Sabaneta a la protección especial de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno y a la vivienda digna.

Segundo.- ORDENAR a la Gobernación de Norte de Santander, a la Alcaldía de San José de Cúcuta y la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta, que se abstengan de realizar una nueva diligencia de lanzamiento de las familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, hasta tanto se les garantice albergue provisional en condiciones dignas.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía de Cúcuta que (i) en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice un censo de familias asentadas en el predio Finca Sabaneta, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación; (ii) que dentro del término de tres (3) meses contados a partir del momento en que se realice el censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en el predio señalado; (iii) que informe por escrito, de manera clara y detallada, a las personas que no han parte de la población desplazada,

cuáles son las políticas públicas (municipales, departamentales y nacionales), destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en dichos programas.

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

Quinto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Las familias asentadas en el predio se encuentran organizadas a través de la Asociación de Parceleros la Prosperidad, la cual se ha encargado de realizar un censo, caracterizando las personas que componen la familia, su estado actual en el Sistema General de Seguridad Social, las condiciones particulares de vulnerabilidad y la fuente de ingresos de que goza cada una de ellas (folio 13). Sin embargo, no hay en el expediente un documento oficial de creación y conformación de la asociación.

[2] Sobre el fallo de tutela referido, la Inspección Primera Civil Urbana de Policía de Cúcuta informó: “el Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras al resolver la acción de tutela el 10 de diciembre de 2012, declara nulidad de todo lo actuado a partir del admisorio de la demanda de lanzamiento (...). La nulidad decretada tenía que ver con la falta de notificación del admisorio de la demanda al Procurado Agrario”.

[3] Folio 27.

[4] La Corporación ha establecido que cuando se trata de una acción de tutela que busca controvertir decisiones al interior de un proceso policivo, se siguen las subreglas de la tutela contra providencias judiciales. Pero, en casos similares al estudiado en esta oportunidad, diferentes Salas de Revisión han sostenido que por ser personas desplazadas las querelladas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, quienes buscan el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, es viable el estudio de fondo del caso sin el análisis de los requisitos para evaluar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, y llevarse a cabo dicho estudio a través de las consideraciones propias del perjuicio irremediable y la subsidiariedad. Así por ejemplo, pueden verse, entre otras, las sentencias T-323 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-264 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), y T-239 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa). Específicamente, en la sentencia T-119 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Sala Novena de Revisión sostuvo en concreto: “(...) si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales, en el caso especial de los desplazados, es viable el estudio de fondo sin el análisis de los exigentes requisitos sentados por la Corte para evaluar contravenciones a los derechos fundamentales originadas en decisiones judiciales.”

[5] Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra): en esa ocasión se estudiaba la acción de tutela presentada por más de cincuenta (50) personas desplazadas a quienes en diciembre de dos mil cuatro (2004), Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada de interés social, los cuales debían hacer efectivos antes del treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005). Afirmaron, en su escrito de tutela que en mayo de dos mil cinco (2005) aún no habían podido hacer efectivos los subsidios porque (i) no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada; (ii) en los municipios

demandados la vivienda de interés social era escasa y en su gran mayoría se encontraba edificada en zonas declaradas de alto riesgo; y, (iii) la caja de compensación familiar por intermedio de la cual tramitaron los subsidios, era muy estricta a la hora de expedir el certificado de viabilidad de las viviendas usadas a las que solicitan aplicar el subsidio y, además, les exigía pagar quince mil (\$15.000) pesos por cada visita para efectos de la expedición dicho documento.

[6] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación General No. 4: "(...) así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes: a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados. b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de

vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes. g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.

[7] Corte Constitucional, sentencia T-946 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[8] La Observación General No. 7 dispone en el párrafo 15: “el Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.”

[9] Corte Constitucional, sentencia T-119 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En esta sentencia la Sala puso de presente que en los primeros casos en que la Corte tuvo conocimiento del desalojo de un grupo de personas desplazadas en un predio, público, fiscal, o privado, no ordenó suspender la decisión de desalojo.

Explicó la Sala que en sentencias T-078 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-770 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-967 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa) no

se consideró viable la suspensión del desalojo, y por el contrario en la sentencia T-068 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, S.V. Humberto Antonio Sierra Porto) se afirmó que el desalojo se encuentra prohibido cuando involucra personas en situación de desplazamiento, en virtud de los estándares internacionales de protección al derecho a la vivienda digna y la obligación de restitución de bienes a las víctimas de desplazamiento forzado interno; a juicio de la Sala, las posiciones disimiles se debían a que (i) en los primeros dos casos, la improcedencia de suspender la diligencia se debía a que los afectados ocupaban lugares de alto riesgo de inundación o deslizamiento, de manera que la permanencia en el lugar ocupado comportaba una seria amenaza a sus derechos constitucionales y, particularmente, a su integridad y seguridad personal, y a su vida; y (ii) en el tercer caso se consideró que suspender el desalojo implicaba una legitimación de conductas de hecho por parte del juez de tutela, en desmedro del principio de legalidad. Concluyó la Sala que la discusión, en ese momento era incipiente en la Corporación, y por tanto, perfilar el sentido de la decisión hacia una posición protectora de los derechos de las personas desplazadas, con ajuste estricto a los instrumentos de derecho internacional, estaba aún en construcción. Y advirtió para llegar a la decisión sobre la medida a adoptar en casos como el actual, se deben tomar en cuenta todos los principios y aspectos relevantes “como la naturaleza del bien ocupado, y el uso que se esté realizando del mismo al momento de la ocupación, interpretados desde la óptica de la función social y ecológica de la propiedad, son sin duda relevantes; las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de “otras vulnerabilidades” como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres embarazadas; y las posibles consecuencias del desalojo, son también aspectos a considerar.”

[10] Corte Constitucional, sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[11] Corte Constitucional, sentencia T-239 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[12] Corte Constitucional, sentencia SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[13] Ver las sentencias T-908 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-239 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), y T-907 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), entre otras.