

Sentencia T-655/14

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Buscan evitar la presentación sucesiva, además de múltiple de las acciones de tutela

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Configuración/ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Triple identidad

Se configura cosa juzgada constitucional y temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de tutela y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición de la nueva tutela. Si se reúnen los anteriores presupuestos, el juez de tutela se enfrenta a una actuación temeraria que desconoce la cosa juzgada constitucional, por lo que no solo debe rechazar o decidir desfavorablemente las pretensiones, sino que además deberá promover las sanciones previstas para este tipo de actuaciones. Pero, si únicamente se llenan los primeros tres requisitos, llamados de triple identidad, el juez se enfrenta a un asunto respecto del cual hay cosa juzgada constitucional pero no temeridad, por lo que solo despachará desfavorablemente las solicitudes sin imponer sanción alguna

TEMERIDAD-Inexistencia por no existir identidad de partes accionantes, presentarse nuevos hechos y no se desprende un actuar doloso o desleal de los actores al presentar las acciones de tutela

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Abogado con poder para actuar

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii)

sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fundamental autónomo

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

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Medidas de protección

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Línea jurisprudencial

(i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada e integrada por subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc, se vean abocados a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución de bienes ocupados irregularmente. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional y la ley en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado. Así mismo, (iv) en el trámite de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar el derecho al debido proceso tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble y no puede materializarse hasta tanto no se adopten soluciones temporales en materia de vivienda.

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Garantías constitucionales

Las personas víctimas del desplazamiento forzado y demás sujetos de especial protección, cuentan con garantías constitucionales reforzadas en el contexto de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en los cuales se ordenen desalojos. Las medidas adoptadas no pueden ejecutarse en perjuicio de su derecho a la vivienda digna o vulnerar otros derechos superiores, como la integridad, la salud o la unidad familiar. Lo anterior supone que en el corto plazo, no puede materializarse el desalojo sin antes proteger el derecho a un albergue provisional de las personas afectadas y en el largo plazo, luego de su reubicación, deben vincularse a programas de vivienda desarrollados por las autoridades públicas competentes.

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-Orden a Alcaldía e Inspección de Policía abstenerse de realizar diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto se les garantice a los accionantes un albergue provisional en condiciones dignas

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Alcaldía en coordinación con la UARIV complementar y actualizar censo con el fin de identificar quiénes ostentan realmente la condición de personas desplazadas por la violencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Alcaldía en coordinación con la UARIV garantizar un albergue provisional a todas las personas desplazadas que estaban asentadas en el predio 'La Pista' del Municipio de La Paz, Cesar

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Gobernación y a Alcaldía examinar en concreto si los accionantes cumplen con las condiciones y requisitos para acceder a los proyectos de construcción de vivienda que a la fecha se encuentran adelantando

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía informar por escrito a las personas que no hacen parte de la población desplazada, cuáles son las políticas públicas, 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 estos programas

Referencia: expediente T-4340569

Acción de tutela presentada por José Emiliano Contreras Toro y otros, por conducto de apoderado judicial, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento del Cesar, el Municipio de la Paz, Cesar y otros.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre 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, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, el catorce (14) enero de dos mil catorce (2014) dentro de la acción de tutela promovida por José Emiliano Contreras Toro y otros contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento del Cesar, el Municipio de la Paz, Cesar y otros.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Cinco.

I. ANTECEDENTES

El señor José Emiliano Contreras Toro y otras personas en su misma situación, presentaron acción de tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana y vivienda, los cuales consideran vulnerados por la Alcaldía Municipal de la Paz, el Departamento del Cesar y otros entes territoriales, al iniciarles un proceso de

lanzamiento por ocupación de hecho, sin antes ofrecerles una protección cierta para procurarles una vivienda digna, a la cual tienen derecho en su condición de víctimas del desplazamiento forzado y sujetos de especial protección constitucional.

1. Hechos

1.1. Manifiestan los accionantes que alrededor de ciento tres (103) familias desplazadas por la violencia e integradas por adultos, menores de edad, personas de la tercera edad y en condición de discapacidad, se asentaron de manera pacífica en el predio público de propiedad del municipio de la Paz, denominado 'La Pista',[1] desde el mes de julio de dos mil trece (2013), ante la ausencia de soluciones a sus problemas de vivienda por parte de las autoridades locales y nacionales.

1.2. Sostienen que viven en condiciones indignas e inhumanas debido al hacinamiento en que se encuentran, pues en una sola habitación residen hasta diez (10) personas sin contar con servicios públicos adecuados, y además carecen de alcantarillado, situación que los expone a permanentes infecciones y enfermedades infectocontagiosas.

1.3. El ocho (8) de julio de dos mil trece (2013), el Despacho del Alcalde municipal de La Paz, admitió una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho instaurada de oficio por el Secretario de Planeación Municipal contra las personas indeterminadas que ocuparon el predio de uso público. Como consecuencia de ello, mediante Resolución No. 000480 del nueve (9) julio de dos mil trece (2013), se decretó el lanzamiento por ocupación de hecho en contra de las personas que ocupaban el terreno atrás mencionado, se ordenó la restitución del bien a favor del municipio de la Paz y se comisionó al Inspector Municipal de Policía para que adelantara la diligencia.[2]

1.4. Exponen que las autoridades departamentales y locales, no han adoptado medidas provisionales para garantizar su desalojo en condiciones adecuadas. Así mismo, no han implementado políticas públicas, programas de atención integral o proyectos productivos dirigidos a mitigar y contrarrestar la problemática de vivienda que actualmente viven, aún cuando es su obligación constitucional y legal.

1.5. El veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), por conducto de apoderado judicial, los accionantes interpusieron la presente tutela en donde solicitan: (i) la

construcción y entrega de viviendas en condiciones que garanticen su dignidad humana, (ii) la vinculación y ejecución a proyectos productivos que permitan su estabilización socioeconómica, (iii) la entrega, por parte de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de los recursos necesarios para resolver los problemas de vivienda de la población vulnerable, y (iv) la realización de un censo para determinar su estado de vulnerabilidad actual, ya sea en su condición de personas desplazadas o como sujetos de especial protección constitucional. Como medida provisional y en caso de efectuarse un desalojo por parte de las autoridades municipales sobre el predio de su asentamiento actual, solicitan se adopten previamente las medidas necesarias que incluyen la construcción de albergues temporales.

2. Respuesta de las entidades demandadas y conceptos emitidos por entidades del orden nacional

Una vez se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela por parte del Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, el seis (6) de diciembre de dos mil trece (2013), el Despacho ordenó notificar a las entidades accionadas con el fin de que en el término de dos (2) días ejercieran el derecho de defensa y contradicción.[3]

2.1. Respuesta de la Gobernación del Cesar

La entidad demandada solicitó se negaran las pretensiones incoadas y se dispusiera su desvinculación del presente trámite ante la ausencia de vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes, máxime cuando no obraba constancia de solicitud para ser incluidos en los programas de vivienda del Departamento. Agregó que el ente territorial no se encuentra legitimado para resolver la problemática planteada, pues carece de competencia legal para brindar atención directa a la población desplazada y adoptar medidas tendientes a su estabilización socioeconómica. Plantea que ello es responsabilidad directa del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y el Municipio de la Paz, Cesar.

Finaliza manifestando que, pese a lo anterior, actualmente se adelantan varios proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades de la población desplazada del Departamento del Cesar a través de un plan de desarrollo denominado “Prosperidad a Salvo”.[4]

2.2. Respuesta de la Alcaldía Municipal de la Paz

La administración municipal solicitó se declarará la improcedencia del amparo invocado. Para ello consideró que: (i) los tutelantes se encuentran asentados e invadiendo un predio perteneciente a la administración municipal[5] y la mayoría de ellos cuentan con un techo donde vivir, ya sea en arriendo propio o familiar; otro tanto no vive en el municipio de la Paz sino en lugares aledaños e incluso algunos no son víctimas del conflicto armado ni se encuentran en situación de pobreza extrema.[6] Ello se desprende de la información que reposa en la base de datos del SISBÉN y en el censo que se realizó para determinar quiénes de los accionantes podían ser potenciales beneficiarios de programas sociales.[7] (ii) Actualmente la Alcaldía está reprogramando una nueva fecha para la realización del desalojo de quienes arbitrariamente residen en el predio 'La Pista', en desarrollo del proceso administrativo de restitución del bien inmueble de uso público que se adelanta oficiosamente.[8]

De igual manera indica la entidad, que en su condición de ente territorial, se encuentra adelantando proyectos masivos de construcción de vivienda en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Gobernación del Cesar y el Banco Agrario de Colombia dirigidos exclusivamente a la población víctima de pobreza extrema y conflicto armado.[9]

Finaliza indicando, que en el presente asunto hay temeridad por cuanto ya existe un fallo de tutela incoado con fundamento en las mismas pretensiones que hoy se plantean, en el cual la Sala Penal del Tribunal Superior del Departamento del Cesar decidió negarlas.[10] Agrega, que el apoderado judicial de los accionantes carece de legitimación por activa, por cuanto los poderes anexados por sus representados obran en copia simple y no se aprecia nota de presentación personal respecto de cada uno de ellos.[11]

2.3. Intervención de la Personería Municipal de la Paz

La Personería Municipal intervino en el proceso de la referencia para solicitar que se garantizaran los derechos fundamentales de los ocupantes del predio 'La Pista'. En su concepto, la diligencia policiva en cuestión no se puede realizar sin antes asegurar los derechos a la vivienda digna y el mínimo vital de las personas vulnerables, y en ese sentido es necesario que les procuren soluciones concretas de albergue provisional y acceso a

programas de vivienda. Lo anterior, teniendo en cuenta que estas personas requieran de una protección constitucional reforzada por sus especiales condiciones de debilidad, vulnerabilidad e indefensión a causa de la violencia. Agrega el Defensor que estas familias si son desplazadas.[12]

2.4. Intervención de la Defensoría del Pueblo Regional del Cesar

La entidad pública solicitó, se protegieran los derechos fundamentales de la población asentada en el predio de propiedad de la administración municipal. Para ello, consideró pertinente la implementación de soluciones eficaces para garantizar su acceso a una vivienda digna, siguiendo las directrices que para el efecto había establecido la jurisprudencia constitucional.[13]

2.5. Intervención de la Empresa de Servicios Públicos de la Paz

La entidad indicó que, como consecuencia de la invasión que se realiza en el bien de propiedad de la administración municipal, algunas familias residentes en predios aledaños se han visto afectadas en la prestación del servicio de agua potable debido a las conexiones fraudulentas en el predio que generan la interrupción en la prestación o la baja presión del líquido.[14]

2.6. Inspección ocular realizada sobre el predio “Villa Deportiva” o “Pista Hípica”

Mediante inspección realizada el día ocho (8) de julio de dos mil trece (2013) por parte de la inspectora central de policía de la Paz, Cesar, se constató lo siguiente: “no solo la pista hípica se encuentra invadida también gran parte de las afueras del estadio de fútbol, todavía no se encuentran cambuchas, solo hay lotes separados con postes de madera, encerrados algunos con cuerdas y otros con alambre púa, también encontramos quema de lotes, los invasores son aproximadamente doscientas familias.”

De igual manera sostuvo que los habitantes de la invasión, manifestaron que ante el abandono del predio y la inminente necesidad de contar con una vivienda, resolvieron asentarse en dicho lugar.[15]

2.7. La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, guardó silencio.

3. Decisión que se revisa

3.1. Decisión de primera instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, mediante fallo del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), resolvió negar el amparo invocado. A juicio del Despacho, no obra prueba idónea o certificación alguna que acredite la condición de desplazados de los accionantes, sumado a la inexistencia de vulneración a sus derechos fundamentales a cargo de las entidades demandadas.

Pese a lo anterior, previno a la administración municipal de la Paz para que brindara a los ciudadanos demandantes información sobre la manera de acceder a los programas de vivienda, créditos de vivienda de interés social y programas de generación de ingresos dispuestos por el ente territorial, el Departamento y la Nación.

Contra la anterior decisión, no se interpusieron los recursos de ley comoquiera que los accionantes de la tutela únicamente contaron con la asistencia de un apoderado judicial durante la primera instancia, hecho que les impidió impugnar la decisión desfavorable a sus intereses ante la falta de conocimiento en ese sentido.

4. Pruebas decretadas en sede de revisión

4.1. Mediante auto del veintidós (22) de julio de dos mil catorce (2014), esta Sala de Revisión decretó la práctica de algunas pruebas en el trámite de la acción de tutela instaurada por José Emiliano Contreras Toro y otros, por conducto de apoderado judicial, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento del Cesar, el Municipio de la Paz, Cesar y otros.

4.2. Mediante oficio del catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014), la Alcaldía Municipal de la Paz, dio contestación a cada uno de los requerimientos consignados en el auto:

(i) El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado contra las personas que ocupan el predio 'Villa Deportiva' o 'La Pista' y ordenado mediante Resolución No. 000480 del nueve (9) de julio de dos mil trece (2013), no se ha llevado a cabo debido a una serie de

eventos ajenos a la administración municipal que han imposibilitado la ejecución de lo ordenado. Dichos eventos, van desde la falta de agentes de policía (escuadrón ESMAD) en las fechas estipuladas para la realización de la diligencia de desalojo, inconvenientes logísticos (negación en la prestación del servicio por parte de los operarios de las maquinas), amotinamiento de la comunidad que afecta el orden público y amenazas de vida contra la Inspectora de Policía encargada de realizar la diligencia.

(ii) Se realizó una actualización del censo respecto de las familias asentadas en el predio 'La Pista', el dieciséis (16) de enero de dos mil catorce (2014) por el jefe del SISBEN del municipio de La Paz. Una vez obtenido el censo, por intermedio de la Secretaría de Gobierno Municipal, se solicitó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Territorial Cesar, la confrontación de la información consignada en el censo con aquella contenida en su base de datos a efectos de determinar quienes realmente ostentaban la calidad de víctimas del conflicto. El ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), fue enviado un censo final, en el cual se indicó que conforme la inspección ocular realizada en el predio, aproximadamente (200) familias se encontraban asentadas en el mismo. De este número, sesenta y tres (63) unidades familiares fueron censadas por ser las únicas presentes al momento de la diligencia, y de aquellas solo veintisiete (27) se encontraban incluidas en el Registro Único de Víctimas. Por esta razón, indicó que se están adelantando las medidas sociales, administrativas y económicas respecto de este segmento de la población.

(iii) Actualmente el municipio de La Paz, no cuenta con programas ni con proyectos de vivienda que tengan la finalidad de resolver los problemas que afectan a la población asentada en el predio 'La Pista', debido a que para el momento en que el Gobierno nacional adelantó convocatorias para la construcción de viviendas, el municipio no contaba con un banco de tierras que permitiera su postulación para ser beneficiario de dichos proyectos. Además, se tuvo conocimiento de la condición de desplazados de los ocupantes del predio tan solo hasta el ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), fecha en la que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas hizo entrega del censo final.

Pese a lo anterior, agrega que a la fecha, se encuentran (i) diseñando los estudios previos para la realización de programas y proyectos que permitan la reubicación de las familias asentadas en el predio y (ii) buscando los recursos y predios que permitan alcanzar este fin.[16]

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. Teniendo en cuenta los antecedentes previamente citados, le corresponde a la Sala examinar el siguiente problema jurídico: ¿en un proceso policivo adelantado con ocasión de la ocupación de hecho de un predio, puede llevarse a cabo la diligencia de lanzamiento sin antes ofrecerles soluciones a las familias asentadas en el lugar, pese a ser desplazadas, y estar conformadas entre otros, por menores, personas de la tercera edad y discapacitados?

2.2. Para resolver el problema planteado en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la procedencia de la presente acción de tutela; (ii) el derecho a la vivienda digna para la población en situación de desplazamiento; (iii) los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, (iv) el análisis del caso concreto y (v) los efectos inter comunis de los fallos de tutela.

3. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

3.1. No hay temeridad ni cosa juzgada constitucional en el asunto bajo revisión

3.1.1. En el trámite objeto de revisión, la Alcaldía Municipal de La Paz solicitó declarar la improcedencia de la acción por tratarse de una solicitud temeraria por cuanto previo a la presentación de la tutela que se revisa, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar se pronunció sobre una acción que (i) involucraba a las mismas partes (tanto accionantes como accionados)[17]; (ii) se fundaba en los mismos hechos, en este caso, el asentamiento pacífico de un grupo de personas en condición de desplazamiento en el predio 'La Pista'; y (iii) contenía la misma pretensión de amparo, consistente en la salvaguarda del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y la necesidad de que las entidades accionadas implementaran y adoptaran las acciones, planes y

programas necesarios para asegurarles el contenido de esta garantía.

En aquella oportunidad, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, mediante fallo del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), resolvió negar el amparo solicitado por los accionantes. Pese a ello, requirió a la Alcaldía Municipal de La Paz y a la Gobernación del Cesar para que les brindaran información a cada uno de los peticionarios sobre la forma de acceder a subsidios familiares de vivienda de interés social u otros programas en la materia. Igualmente los conminó para que adelantaran las gestiones pertinentes a efectos de lograr su inscripción en el Registro Único de Víctimas si consideraban que ostentaban la calidad de desplazados y, de esta manera, obtener las ayudas humanitarias a que hubiere lugar previa caracterización de su estado actual de vulnerabilidad.[18]

Surge entonces la pregunta de si efectivamente la acción impetrada por los peticionarios es temeraria y desconoce la cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, deben declararse improcedentes.

3.1.2. El artículo 38 del Decreto del 2591 de 1991 dispone que la presentación de dos o más acciones de tutela idénticas sin justificación alguna constituye una actuación temeraria, sujeta a las sanciones previstas en los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil.[19] Los ciudadanos tienen el deber de no abusar de los propios derechos y de “[c]olaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95, CP), por lo que deben evitar la presentación de acciones constitucionales sucesivas por los mismos hechos, las mismas partes y con idénticas pretensiones. Esa actuación congestiona injustificadamente los despachos judiciales y le resta eficacia y eficiencia a la administración de justicia. Pero además, desconoce los principios de la cosa juzgada constitucional y la seguridad jurídica, en tanto busca reabrir una controversia finiquitada por otra decisión judicial previa.

A partir de lo anterior, esta Corporación ha interpretado que se configura cosa juzgada constitucional y temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de tutela y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición

de la nueva tutela.[20]

Si se reúnen los anteriores presupuestos, el juez de tutela se enfrenta a una actuación temeraria que desconoce la cosa juzgada constitucional, por lo que no solo debe rechazar o decidir desfavorablemente las pretensiones, sino que además deberá promover las sanciones previstas para este tipo de actuaciones. Pero, si únicamente se llenan los primeros tres requisitos, llamados de triple identidad, el juez se enfrenta a un asunto respecto del cual hay cosa juzgada constitucional pero no temeridad, por lo que solo despachará desfavorablemente las solicitudes sin imponer sanción alguna.[21]

Y es que si la temeridad es el resultado de un ejercicio abusivo del derecho, tendiente a satisfacer intereses individuales en desmedro de la lealtad procesal y los derechos de los demás ciudadanos, resulta lógico asumir que la misma se configure únicamente si la persona interesada ha obrado injustificadamente y de mala fe. Para ello, el juez constitucional deberá evaluar de manera cuidadosa en cada caso las motivaciones de la nueva tutela, teniendo siempre presente que el acceso a la justicia es un derecho fundamental y cualquier restricción en su ejercicio debe ser limitado, y que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas (art. 83, CP), por lo que resulta imperativo demostrar que se actuó real y efectivamente de forma contraria al ordenamiento jurídico.[22]

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido varios eventos en los que puede acudir nuevamente a la acción de tutela sin incurrir en temeridad ni desconocer la cosa juzgada constitucional. Se ha indicado que ello puede ocurrir cuando la solicitud de amparo se fundamenta en hechos nuevos que aparecen con posterioridad a la primera acción que no han sido tenidos en cuenta con anterioridad por el juez o el surgimiento de nuevos elementos fácticos y jurídicos los cuales desconocía el accionante y no tenía manera de haberlos conocido al momento de la interposición de la primera acción, hubiere considerado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos.

En la sentencia T-1034 de 2005[23] se precisó que existen supuestos que facultan a una persona a interponer nuevamente una acción de tutela sin que sea considerada temeraria, que consisten en i) el surgimiento de adicionales circunstancias fácticas o jurídicas que

varían sustancialmente la situación inicial, y ii) la inexistencia de pronunciamiento sobre la pretensión de fondo por parte de la jurisdicción constitucional.

3.1.3. En conclusión, puede afirmarse que (i) los ciudadanos tienen el deber de colaborar con la buena administración de justicia evitando la interposición de tutelas sucesivas por los mismos hechos y pretensiones; (ii) cuando se demuestra que la duplicidad de acciones corresponde a una actuación de mala fe contraria al principio de lealtad procesal, el juez constitucional está facultado para denegar las pretensiones y promover las sanciones respectivas; (iii) si las solicitudes de amparo son idénticas en lo relativo a los sujetos, hechos y pretensiones, pero no concurre mala fe de la persona interesada, debe únicamente declararse improcedente la respectiva acción; y (iv) el surgimiento de un hecho nuevo puede obstaculizar el surgimiento de la cosa juzgada y la temeridad y permitir el nuevo ejercicio de la acción de tutela.

3.1.4. En este caso, los accionantes no incurrieron en temeridad ni alteraron los principios de seguridad jurídica y confianza propios de la cosa juzgada con fundamento en las siguientes razones: (i) una vez analizado el contenido de las dos (2) acciones de tutela, se logra evidenciar que no existe identidad de partes accionantes. En la primera tutela presentada, se habla de un total de cuarenta y cuatro (44) ciudadanos que acuden al amparo y en la segunda de ciento tres (103).[24] De lo anterior, se infiere que existe un grupo de personas que acudieron por primera vez a la acción de tutela, además de no existir plena coincidencia entre las cuarenta y cuatro (44) personas del primer grupo y las otras tantas del segundo grupo conformada por más integrantes. Así mismo, (ii) entre las tutelas uno y dos surgió un hecho nuevo que les permitió a los accionantes instaurar la acción que ahora es objeto de estudio por esta Sala. Al momento de presentarse la segunda tutela, las entidades responsables continuaron omitiendo su deber de realizar las acciones afirmativas ordenadas en la primera tutela, como el de brindar las ayudas necesarias a los ocupantes del predio. La situación ha persistido e incluso se ha agravado y a la fecha no se han adoptado acciones concretas, que les asegure a los actores una solución a mediano o largo plazo. Por último, (iii) no se colige un actuar doloso o desleal de los actores al presentar las acciones de tutela. Pretenden se les proteja su derecho fundamental a una vivienda digna el cual consideran insatisfecho por parte de las entidades responsables en la materia. Se subraya que los mismos indican su pertenencia a la población en condición de desplazamiento, lo que de suyo los hace parte de un grupo poblacional que es sujeto de

especial protección constitucional. Además, no cuentan con otro mecanismo jurídico idóneo que les permita atender esas necesidades básicas.

3.2. Los accionantes presentan la tutela a través de un abogado legitimado para actuar

La Alcaldía Municipal de La Paz considera que el apoderado judicial de los accionantes carece de legitimación por activa, por cuanto los poderes anexados por sus representados obran en copia simple y no se aprecia nota de presentación personal respecto de cada uno de ellos.[25]

De conformidad con el inciso 1º del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre.[26] De igual manera, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991,[27] establece: [l]a 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”.

De los artículos citados, se deriva la posibilidad de que la demanda de tutela sea instaurada por interpuesta persona siempre que tenga lugar alguna de las hipótesis reguladas por el Decreto 2591 de 1991 en relación con el interés y la legitimación para promover la defensa iusfundamental de otro sujeto. En concreto, las circunstancias previstas para la interposición indirecta de la tutela en defensa de los derechos de terceros, corresponden a las figuras de la representación legal, el apoderamiento judicial, el agenciamiento oficioso y su ejercicio por parte de los Personeros o Defensores del Pueblo.

En el caso concreto, se constató que los accionantes le otorgaron poder a un abogado[28] que está facultado para representar sus intereses.[29]

Ahora bien, en relación con el argumento de la Alcaldía Municipal de la Paz, a propósito de que los poderes obran en copia simple, cabe anotar que conforme al artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, los poderes en casos como el que ocupa a la Sala, se presumirán auténticos.

En estas condiciones, la Sala reconoce el derecho que tiene el apoderado judicial para promover la presente acción de tutela. En consecuencia, se configura en el presente caso la

legitimación por activa y se torna procedente el amparo.

3.3. En el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela

3.3.1. La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (artículo 86 de la Carta Política), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

En principio, existirían otros medios de defensa judicial a través de los cuales pudiera dirimirse la controversia planteada. En efecto, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes inmuebles rurales está regulado por el Decreto 747 de 1992.[30] De acuerdo con esa normatividad, el ocupante puede oponerse a la ejecución efectiva del lanzamiento dentro del proceso policivo, ya sea (i) oponiendo pruebas conducentes para aclarar los hechos (artículo 8)[31] o (ii) mediante recursos de reposición y apelación ante la autoridad competente (artículo 10).[32] No obstante, estas dos formas de oposición no se orientan de modo específico a la protección de los derechos de la población desplazada, y ese es el cometido de los accionantes en esta ocasión. En este contexto se 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. Por lo tanto, al menos desde este punto de vista, no existen otros medios de defensa de los derechos de los accionantes.

Ahora bien, no es ese el único medio de defensa que puede hacerse valer en los procesos policivos. Los accionantes cuentan con las respectivas acciones ante la jurisdicción ordinaria civil, si es que los actos expedidos en el proceso policivo violaron los derechos a la tenencia, la posesión o el dominio que tiene una persona sobre el bien. En este caso, empero, está claro que los tutelantes no reclaman la protección de ningún derecho que ellos tengan sobre el bien ‘La Pista’, de modo que no procede ni la acción reivindicatoria, pues no son titulares del derecho de dominio sobre el bien; ni una acción posesoria, porque

el bien no puede ser adquirido por prescripción (art. 407.7, C.P.C.); ni una acción restitutoria de la tenencia, por la razón de que los tutelantes no ostentan la calidad de tenedores legítimos, ni alegan estar siendo despojados del bien ilegítimamente en su condición de tal. Como se indicó, la razón que conduce a los accionantes a la interposición de la presente acción es la garantía de los derechos, especialmente a la vivienda digna, que tienen como víctimas del desplazamiento forzado.

Sin juzgar en este punto si ese es un motivo válido para ocupar de hecho un bien inmueble público, la Sala advierte que las acciones civiles previstas además de no asegurar el fin perseguido con esta tutela, carecen de la idoneidad que caracteriza a la misma. En primer lugar, porque los procesos referidos de naturaleza civil están sometidos a otros tiempos, y no cuentan con el atributo de ser preferentes y sumarios, como el procedimiento de tutela. Pero aún si fueran tan expeditos como el amparo, no tendrían la potencialidad de ocasionar por parte del juez civil un pronunciamiento encaminado a garantizarle a los tutelantes, todos los derechos que se derivan del hecho de ser desplazados por la violencia. En segundo lugar, la naturaleza de estos medios no es adecuada para examinar la dimensión constitucional que reviste el asunto. Están de por medio derechos de la población en situación de desplazamiento tales como el derecho a la vida en condiciones dignas; los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; los derechos al libre desarrollo de la personalidad; el derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; el derecho a la salud; a la integridad personal; a la seguridad personal, entre otros[33] que, precisamente, exceden el ámbito de protección legal que eventualmente se ocuparía de la tensión entre el propietario y el ocupante de hecho, pero no va más allá de examinar la vulneración de garantías constitucionales de quienes además son sujetos especialmente protegidos.

En armonía con lo expuesto, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, a las personas en situación de desplazamiento no puede exigírseles el agotamiento previo de los recursos ordinarios de defensa para interponer el amparo, de suerte que no podría aducirse como argumento razonable para enervar la procedibilidad de esta acción, que los accionantes interpusieran las acciones civiles correspondientes, y sólo ante su fracaso interponer la

acción de tutela. Al respecto, en la Sentencia T-821 de 2007[34] este Tribunal sostuvo:

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

Cabe precisar que la regla antes mencionada ha sido aplicada específicamente para casos de población desplazada que ocupa terrenos públicos o privados, tal como se expondrá con posterioridad.[35]

3.3.3. Con fundamento en lo expuesto, se entrará a estudiar de fondo el tema objeto de revisión para determinar si a los accionantes se les han vulnerado sus derechos fundamentales por parte de las autoridades encargadas de protegerlos.[36]

4. El derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento. Reiteración de jurisprudencia

4.1. Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia. Asimismo, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en adelante PIDESC, y otros instrumentos internacionales,[37] toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11, num. 1º).[38] No obstante, ser titular del derecho a la ‘vivienda digna’ significa más que simplemente tener derecho a un tejado.[39] Implica, el derecho a satisfacer una necesidad humana real amplia.

Según la Corte Constitucional, el derecho a la vivienda digna se satisface exhaustivamente

si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades. O, como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N° 4, tener vivienda digna “significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

4.2. Cuando se trata de población desplazada por el conflicto armado, esta Corporación, ha indicado que el derecho a la vivienda implica al menos las siguientes obligaciones de cumplimiento instantáneo: (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc, y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.[40]

A nivel legal, también se ha establecido una protección del derecho a la vivienda para la población desplazada. Cabe mencionar, la Ley 387 de 1997[41] que integra como componente de la consolidación y estabilización socioeconómica, el derecho a la vivienda, rural o urbana, para la población desplazada. También es importante destacar lo previsto en el Decreto 951 de 2001.[42] En el artículo 4º del citado Decreto se establece que los programas que desarrollen la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada, deben tener en cuenta los componentes de (i) retorno voluntario de las familias al municipio del que fueron desplazados, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan y (ii) reubicación de las familias desplazadas en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno. Posteriormente, se expidió el

Decreto 4911 de 2009[43] que modificó, entre otras, las soluciones a las que se puede acceder mediante el subsidio familiar de vivienda de interés social[44] y mantuvo la opción de asignar el subsidio familiar para la población en situación de desplazamiento a través de los componentes de retorno y reubicación en otra parte del territorio nacional.

Recientemente, la Ley 1448 de 2011,[45] en su capítulo IV, denominado “Restitución de vivienda”, señaló en su artículo 123: “Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”. Finalmente, el Decreto 4800 de 2011[46] que reglamentó las medidas de restitución de vivienda de las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas en los artículos 131 y siguientes.

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

Así mismo, en la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el derecho a una vivienda adecuada se precisan como necesarios para su efectividad, el cumplimiento de los criterios de seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y, adecuación cultural.[47]

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

5. Derechos de la población en condición de desplazamiento en materia de desalojos forzosos

5.1. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General Número 7 (en adelante OG 7), se ocupó del tema de los desalojos forzosos y la incidencia que tienen sobre el derecho a una vivienda digna, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Comité definió la expresión “desalojo forzoso” en el párrafo 3º de la OG 7 como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos”.

Como se observa, si bien en principio, los desalojos forzosos resultan contrarios al derecho a una vivienda digna, aquellos que se realicen de manera legal y respeten los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se consideran compatibles con las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados. En efecto, todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del derecho al debido proceso y contemplar las siguientes medidas: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”. [48]

Así mismo, resulta de gran importancia citar el párrafo 16 de la OG 7, según el cual: Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en

la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

5.2. Con base en estas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Corte Constitucional ha sostenido pacíficamente que no se puede materializar una orden de desalojo en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia, lo que supone disponer a su favor alternativas habitacionales en el corto plazo, y luego facilitar la inclusión en programas habitacionales definitivos para el largo plazo. Ello por cuanto, ese grupo poblacional ha sufrido directamente las consecuencias adversas del conflicto interno, viéndose obligados a dejar sus hogares y demás enseres, por ende, es contrario a la Constitución someterlos nuevamente a un desarraigo habitacional sin la garantía de que podrán alcanzar en otro lugar cierta estabilidad económica y emocional, en donde puedan rehacer sus planes de vida con el cubrimiento de sus necesidades más básicas.

5.3. Esta Corporación ha tenido la oportunidad de estudiar casos similares al que se analiza en esta oportunidad, en donde personas desplazadas se ven abocadas a un proceso de lanzamiento por ocupar un inmueble que no es de su propiedad. En estos eventos, se ha ordenado a la administración buscar una solución de vivienda transitoria y previa al desalojo.

En Sentencia T-967 de 2009,[49] la Sala Segunda de Revisión, examinó el caso de una mujer desplazada, y su hija, quienes habían penetrado ilegítimamente en un bien inmueble que no era de su propiedad. Como consecuencia de ello, se inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación, por lo que la mujer solicitó a través de la acción de tutela que se suspendiera la diligencia hasta tanto la Alcaldía Municipal no realizará los esfuerzos necesarios para la atención integral de sus necesidades como población especial víctima del desplazamiento. La Sala consideró que no podía accederse a la pretensión de la accionante en el sentido de suspender la diligencia de desalojo, ya que se estaría avalando una actuación de hecho en contravía del principio de legalidad, por más apremiantes que resultaran las circunstancias calamitosas e inconstitucionales como la de ser víctima del delito de desplazamiento forzado. Pese a lo anterior, consideró que la tutelante y su hija tenían derecho a que se les garantizara su derecho a la vivienda digna, de una forma distinta a la pretendida. Por esta razón, le ordenó a la administración municipal para que en

coordinación con Acción Social, adelantarán las gestiones indispensables para proveerles a la accionante y a su hija, un albergue provisional digno suministrado por el Estado y su inclusión en los programas para la población desplazada.

Posteriormente, en la Sentencia T-068 de 2010,[50] se analizó la situación de una familia desplazada que decidió asentarse en una vivienda de interés social de propiedad del municipio de Fusagasugá, ante la falta de oportunidades y soluciones en materia de vivienda. La Administración municipal ordenó desalojar del lugar a los accionantes, mediante querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, desconociéndose de esta manera las especiales condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraban, pues dentro de los afectados había niños y personas de la tercera edad. En esta ocasión, la Sala Séptima consideró que había existido una omisión e incuria reiterada de las autoridades municipales responsables para brindarles una protección oportuna y efectiva de sus derechos fundamentales. Además, de conformidad con la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, los desalojos forzosos de población desplazada resultaban, prima facie, contrarios a los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que se ordenó la suspensión de la diligencia de desalojo y la preservación del lugar habitado por los peticionarios como albergue temporal hasta tanto se logrará una solución habitacional definitiva.[51]

En esta misma línea, en la Sentencia T-946 de 2011,[52] la Sala Primera de Revisión analizó el caso de ochocientas (800) familias desplazadas por la violencia que se habían asentado en un predio privado ubicado en el municipio de Valledupar en el cual construyeron improvisados refugios para suplir sus necesidades de vivienda. Ante esta situación, el propietario del predio, inició un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. La Alcaldía de Valledupar admitió la querrela policiva instaurada y decretó el lanzamiento por ocupación de hecho en contra de las personas que ocupaban el terreno atrás mencionado. Por ello, las personas desplazadas procedieron a interponer acción de tutela con el fin de que se ordenara la suspensión de dicho proceso y se les garantizara su derecho fundamental a la vivienda digna. La administración encargada una vez fue notificada de la interposición de ella, dispuso la suspensión indefinida de la diligencia de desalojo fijada dentro del trámite del proceso policivo en mención, mientras se solucionaba el problema de vivienda de la población desplazada.

En esta ocasión, la Sala consideró inaceptable que transcurridos tres (3) años desde la ocupación de hecho llevada a cabo por este grupo de personas desplazadas ninguna autoridad accionada hubiere solucionado el problema de vivienda que los aquejaba teniendo conocimiento pleno de ello y contando además con las herramientas legales para garantizar efectivamente su derecho a una vivienda digna a la luz de lo estipulado en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y la jurisprudencia constitucional. Con fundamento en lo expuesto, la Sala advirtió que la diligencia de lanzamiento sólo podía llevarse a cabo cuando se reubicara en un albergue provisional a la población asentada en el predio en cuestión, y ordenó que en un término no mayor a seis (6) meses, los inscribiera en planes de acceso a vivienda de interés social. La orden cobijó a todas las familias que ocupaban en predio, y no sólo aquellas que acudieron directamente a la acción de tutela.

Dentro de esta misma línea, en Sentencia T-119 de 2012,[53] la Sala Novena de Revisión, analizó el problema de vivienda que afectaba a un grupo de personas desplazadas que habían ocupado un predio privado en el municipio de Riohacha, y por tal razón se les había iniciado un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. La Sala constató que la administración municipal no tenía una alternativa de vivienda para reubicar a la población que iba a ser desalojada del predio privado, por lo que ordenó suspender la práctica de la diligencia de lanzamiento hasta que se garantizará el acceso a un albergue en condiciones dignas a los accionantes. Allí se dijo mediante un juicio de ponderación, que los intereses de la población desplazada contaban con un “peso superior” en relación con los de las personas que se beneficiaban con el desalojo, pues se intervenía intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna. En palabras de la Corte:

“[l]a 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”.

Igualmente, en la Sentencia T-454 de 2012,[54] en la que se estudió la solicitud de tutela elevada por el Fondo Ganadero del Meta S.A. para que se hiciera efectiva la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sobre los ocupantes ilegales de una hacienda de su propiedad, que eran en su mayoría personas desplazadas. Si bien la Sala Novena de Revisión, declaró la carencia actual de objeto, pues la diligencia de desalojo se había llevado a cabo, comunicó la providencia a las autoridades encargadas de atender a la población desplazada para que las familias que fueron desalojadas del predio en cuestión, tuvieran acceso a: (i) un albergue en condiciones acordes para la dignidad humana; (ii) planes de vivienda que les permitieran garantizar este derecho a largo plazo; y (iii) los demás componentes de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica previstos en la ley y en la jurisprudencia para esta población. La Corte, luego de reiterar la jurisprudencia relativa a los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos, concluyó:

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

Finalmente, es importante mencionar la Sentencia T-907 de 2013,[55] en la cual la Sala Primera de Revisión estudió la situación del señor José Ramiro González, quien con otras personas en condición de desplazamiento, se habían asentado pacíficamente en un predio

de propiedad privada ubicado en el municipio de Puerto Gaitan, Meta. El propietario y poseedor del inmueble, solicitó a la administración municipal que ordenará cesar la perturbación en la tenencia de su bien, causada por un asentamiento de personas indeterminadas. Las autoridades locales iniciaron un proceso de lanzamiento en contra de los accionantes, bajo el argumento de que estaban ocupando ilegítimamente un inmueble que no les pertenecía. Antes de proceder al desalojo, la Administración Municipal realizó esfuerzos para garantizar transporte y albergues provisionales a las personas afectadas; no obstante, representantes de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría solicitaron la suspensión de la diligencia alegando que verdaderamente no estaban garantizado el derecho a la vivienda de los ocupantes, ni siquiera en su faceta inmediata. En esta ocasión, se consideró que las entidades demandadas habían vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, porque la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos disponían que no podía materializarse una orden de lanzamiento en perjuicio del derecho a la vivienda digna de personas en situación de desplazamiento, y en este caso, aunque se habían realizado esfuerzos para mitigar el impacto del desalojo, los mismos nunca habían tenido la virtualidad de transformarse en acciones concretas de protección para sus bienes constitucionales. Con fundamento en lo expuesto, se ordenó a las autoridades demandadas, garantizar un albergue provisional a todas las personas asentadas en el predio hasta tanto se les brindará una solución digna y definitiva en materia de vivienda.[56]

5.4. Como lo ejemplifican los casos citados, podemos concluir que: (i) la tutela es procedente en términos formales para estudiar asuntos en los que la población desplazada e integrada por subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc, se vean abocados a desalojos en el curso de procesos policivos de restitución de bienes ocupados irregularmente. En esos casos, (ii) el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva y (iii), en caso de que ello no haya ocurrido aún, tiene el deber de activar el sistema de protección y asumir las obligaciones establecidas por la jurisprudencia constitucional y la ley en cabeza de las distintas autoridades públicas frente a las víctimas del desplazamiento forzado. Así mismo, (iv) en el trámite de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, las autoridades de policía deben respetar el derecho al debido proceso tanto de los querellantes como de las personas que se encuentran ocupando el inmueble y no puede

materializarse hasta tanto no se adopten soluciones temporales en materia de vivienda.

6. Caso concreto

6.1. El señor José Emiliano Contreras Toro y demás accionantes consideran que la Alcaldía Municipal de La Paz, y otras entidades del orden territorial y nacional violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana y vivienda, al decretar el desalojo del predio 'La Pista' sin antes ofrecerles alternativas concretas de vivienda, con el objetivo de mitigar el impacto que causaba en ellos el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho.

6.2. Para la Corte, el asentamiento de familias víctimas del desplazamiento, en predios ajenos de propiedad privada o cuya titularidad resida en la Nación, es una situación que se origina en la especial condición de vulnerabilidad que atraviesan, y que los obliga a adoptar medidas de hecho, como la ocupación, precisamente en aras de proteger sus derechos fundamentales. Ello ocurre, especialmente cuando es evidente la ausencia del Estado para superar esta situación de desarraigo. En cualquier caso, la situación de asentamiento y correlativa invasión no es una actuación que esté amparada por la jurisprudencia ni la normativa interna e internacional. No obstante, en desarrollo del deber de protección del Estado frente a la población desplazada, cuando tales hechos ocurren, las actuaciones deben ir encaminadas a evitar cualquier arbitrariedad que agudice su situación de debilidad manifiesta.

Además de lo anterior, 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. Por ello, tratándose de desalojos forzosos, en los que se vean involucrados derechos de personas en condición de desplazamiento o vulnerabilidad por tratarse de niños, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad o en condición de discapacidad, solo podrán efectuarse cuando se compruebe que la administración ha adoptado un plan concreto de reubicación (a corto plazo) y de acceso efectivo a vivienda (a largo plazo) que le permita a la población afectada continuar con su plan de vida.

6.3. De conformidad con lo expuesto, es claro que en el presente asunto, las autoridades

accionadas involucradas no han garantizado a los accionantes ni demás ocupantes del predio 'La Pista' su derecho a una vivienda digna a través de planes y compromisos ciertos que se transformen en garantías efectivas y soluciones plausibles antes de proceder a materializar la orden de desalojo sobre el inmueble en mención.

La Gobernación del Cesar y la misma Alcaldía de La Paz, hablan de proyectos masivos en materia de vivienda para la población desplazada y en condiciones de vulnerabilidad, pero de ellos no se desprende la existencia de un plan consolidado y definitivo que le permita a los accionantes y a otras familias en la misma situación acceder a su derecho a la vivienda digna. Si bien existen una serie de compromisos adquiridos en la materia, con los cuales se podría evidenciar una mínima intención de avanzar lentamente en la mejor efectividad del derecho, atendiendo la gravedad del asunto y la urgencia en la adopción de medidas que permitan contrarrestar la situación, no existe una garantía cierta frente al goce del derecho fundamental a la vivienda digna. Adicionalmente, no obra dentro del expediente de tutela, prueba alguna que acredite la realización de un estudio serio a cargo de ambas entidades en torno a la situación actual de los tutelantes y la viabilidad de participación e inclusión en estos proyectos que se están implementando.

Al respecto, la Gobernación del Cesar indicó lo siguiente:

“La actual administración Departamental ha demostrado que se encuentra realizando varios proyectos dirigidos especialmente a la población en situación de desplazamiento forzado, proyectos que se encuentran incluidos en el Plan de Desarrollo denominado Prosperidad a Salvo”. [57]

Por su parte, la Alcaldía de La Paz, Cesar, precisó:

“El municipio de La Paz, Cesar, actualmente adelanta la construcción del proyecto de vivienda en el corregimiento de San José de Oriente y otro en la cabecera urbana, conocido como Urbanización La Esperanza, los cuales están dirigidos exclusivamente a población víctima. Acabamos de firmar convenio con el Banco Agrario para la construcción de 71 soluciones de vivienda a la población víctima del Corregimiento de Varas Blancas, y tenemos radicado proyecto de vivienda en la Gobernación del Cesar y el Ministerio de Vivienda Nacional, para construir 400 soluciones de vivienda (torres de edificios) en un predio del municipio que se ubica a las afueras del perímetro urbano en la salida a

Valledupar, que de ser aprobado está dirigido a los 3 grupos poblacionales mencionados anteriormente (pobreza extrema, víctimas del conflicto armado y personas de escasos recursos pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN”. [58]

Debe aclararse, que pese a lo enunciado previamente, durante el periodo probatorio decretado, la Alcaldía de La Paz señaló que a la fecha no cuenta con proyectos o programas de vivienda para resolver los problemas que afectan a la población asentada en el predio ‘La Pista’, especialmente en lo relativo a su reubicación. No obstante, se precisó que se adelantan los estudios previos para la elaboración de tales planes y luego se tratará de viabilizarlos consiguiendo los recursos y los predios que permitan alcanzar este fin.[59]

Así las cosas, de lo expresado con anterioridad, se puede concluir que si bien se cuenta con algunos avances respecto a cómo proceder en términos generales, no se tiene un plan de acción debidamente consolidado para atender y asegurar, tarde o temprano, las necesidades de la comunidad a la cual pertenecen los accionantes. Es necesario que ambas entidades, se ocupen de realizar un plan que les permita en un lapso de tiempo que no sea desproporcionado, atender las necesidades urgentes de toda una población.

6.4. Ahora bien, desde el mes de julio del año dos mil trece (2013), los peticionarios se encuentran asentados en el predio denominado ‘La Pista’, situación que fue conocida por la Alcaldía Municipal de La Paz, producto de la querella policiva por ocupación de hecho instaurada de oficio por el Secretario de Planeación Municipal. Resulta inaceptable que transcurrido un (1) año desde el asentamiento en el predio, la Alcaldía Municipal de La Paz, la Gobernación del Cesar e incluso la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no hayan unido esfuerzos para evitar las consecuencias adversas de un proceso de lanzamiento y no hayan implementado un plan alternativo mientras se construyen las viviendas para ofrecer soluciones habitacionales reales tanto a corto tiempo (albergue o reubicación) como a largo plazo (planes concretos y apoyo decidido para garantizar su derecho a la vivienda digna a futuro), a efectos de enfrentar y mitigar las dificultades que depara el desarraigo del hogar sobretodo para este grupo vulnerable.

Teniendo en cuenta entonces que no existe una alternativa que ofrezca condiciones siquiera temporales para las familias de reubicación, la orden de lanzamiento decretada mediante Resolución No. 000480 del nueve (9) julio de dos mil trece (2013),[60] no podrá

materializarse hasta tanto se realicen acciones concretas para garantizar, al menos, un albergue provisional a los accionantes, quienes son sujetos de especial protección por ser víctimas del desplazamiento forzado y haber estado sometidos a una violación continua y masiva de sus derechos fundamentales. Ello significa, que aunque actualmente se encuentra suspendida la diligencia de desalojo, tal como lo indicó la administración municipal de La Paz en el curso del trámite y lo reiteró durante el periodo probatorio[61], esta no podrá reprogramarse ni mucho menos llevarse a cabo sin la previa adopción de un plan alternativo que les permita a las familias asentadas en el lugar tener una vivienda en condiciones mínimas de dignidad.

De producirse el lanzamiento sin reubicar a las familias o al menos garantizarles una plan habitacional temporal, interferiría intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna, pues las obligarían a dejar atrás, nuevamente y sin justificación alguna, su lugar de habitación, sometiéndolas a la difícil labor de encontrar otro espacio para vivir, por sus propios medios.

6.5. Además de lo expuesto, la Sala considera que la decisión de proteger a los accionantes, es necesaria en aras de evitar una mayor alteración en sus derechos fundamentales. Ello se evidencia, cuando se ponderan los intereses en conflicto. Por una parte, están los de la propiedad del inmueble, predio 'La Pista', en este caso en discusión. La administración municipal de La Paz, Cesar, dice que le pertenece y la Asociación Hípica, a esta entidad y de otra parte, están los intereses de los accionantes, quienes son personas víctimas del desplazamiento forzado que buscan salvaguardar su derecho a la vivienda digna y sobre quienes pesa una protección reforzada.

6.6. Ahora bien, en el presente caso se ha sostenido que algunas familias no tienen la calidad de desplazados y aun así se encuentran ocupando el predio 'La Pista'. Para ello, la Alcaldía Municipal de La Paz, aportó fichas de clasificación socioeconómica del SISBEN respecto de cada uno de los tutelantes para ser potenciales beneficiarios de programas sociales.[62]

Para la Sala, esta encuesta SISBEN permite demostrar aunque sumariamente la condición de vulnerabilidad en cabeza de los peticionarios, partiendo de la base que este sistema no es un mecanismo infalible que permita una focalización y una medición exacta de las

circunstancias socioeconómicas de la población más pobre. Sin embargo, en modo alguno acredita y define la condición de desplazamiento o no de los tutelantes, sumado a la inexistencia de otros elementos de juicio que apunten hacia esa dirección. Además con los documentos aportados, no se demuestra una caracterización precisa y actualizada de su condición a través de un censo debidamente elaborado, pues incluso en algunos casos la fecha de actualización de la encuesta data de los años dos mil nueve (2009), dos mil diez (2010), dos mil once (2011) y dos mil doce (2012),[63] lo que arroja una información fragmentaria que no desvirtúa su situación de desplazamiento.

Si lo anterior no fuere suficiente, durante el periodo probatorio, la Alcaldía Municipal de La Paz, aportó un nuevo censo de las familias residentes en el predio 'La Pista', el cual fue elaborado el dieciséis (16) de enero de dos mil catorce (2014) por el jefe del SISBEN y posteriormente actualizado el ocho (8) de julio del mismo año. Inicialmente, de las doscientas (200) familias asentadas en el predio según la inspección ocular realizada,[64] únicamente fueron evaluadas sesenta y tres (63) que eran las que al parecer se encontraban presentes al momento de la diligencia y se dijo que solo veintisiete (27) de ellas estaban incluidas en el Registro Único de Víctimas.

Como se dejaron por fuera ciento treinta y siete (137) familias que también habitan el lugar, la Alcaldía le solicitó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el Cesar, que cotejara la información consignada en el censo con aquella existente en su base de datos a efectos de determinar el número de familias desplazadas que en realidad se asentaron en el lugar. Esta última entidad, indicó que el acceso a información de esta naturaleza, dependía de la suscripción de un convenio de intercambio a fin de lograr la vinculación del ente territorial con la Red Nacional de Información en donde reposan los datos precisos de las víctimas de la violencia en el territorio nacional.[65] Aunque la Alcaldía señaló que procedió a cumplir con lo solicitado, no precisó si recibió los datos requeridos, ni aportó durante el proceso de revisión los mismos. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo insistió en que la mayoría de las familias asentadas en el predio son desplazadas.

En armonía con lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el concepto de "desplazado" debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no

es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante.[66] Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio pro homine. Al respecto, el intérprete constitucional indicó:

“[E]l concepto de desplazado no es un derecho o facultad sino una noción que describe una situación fáctica cambiante, de la cual se desprende la exigibilidad de derechos y garantías para el afectado y su núcleo familiar, y de ahí que deba ser entendida y aplicada de manera amplia con arreglo al principio pro homine, tal como lo recomiendan la jurisprudencia de esta corporación y los organismos internacionales, tomando en consideración, por lo menos tres elementos básicos identificados en los antecedentes reseñados: (i) la coacción, que hace necesario el traslado, (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación y (iii) la inminencia o efectiva ocurrencia de hechos que puedan propiciar desarraigo”.[67]

El alcance de esta postura se determina de acuerdo a tres (3) parámetros principales: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población en condición de desplazamiento, (ii) el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política,[68] y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho. En este sentido, las afirmaciones efectuadas por los accionantes en torno a su condición de desplazados se encuentran amparadas por estos postulados constitucionales y únicamente podrán ser desvirtuadas por los funcionarios competentes de la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con base en pruebas fehacientes y detalladas.

6.7. La Sala es consciente que la labor de focalizar los recursos para la población desplazada a través de una distribución eficiente de los mismos, no es sencilla, pues lo que se busca es evitar desviaciones fraudulentas del gasto social, lo cual supone un control riguroso y exhaustivo en la materia. Aunque esta puede ser la razón por la que la Alcaldía Municipal de La Paz considera que el amparo no debe ser integral pues sospecha de personas con intereses ilegítimos en el asunto planteado, se advierte que en razón de la complejidad del asunto, no es posible dejar de proteger los derechos fundamentales de los ocupantes del predio ‘La Pista’, más aún con fundamento en información carente de respaldo probatorio y a la fecha incierta, pues la condición de desplazado de los accionantes

no fue desvirtuada por ninguna de las entidades accionadas, incluyendo a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad con competencia en la materia,[69] que guardó silencio en el curso del trámite adelantado.

Una vez se haya efectuado la identificación descrita en el numeral anterior, el amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes: (i) se haya reconocido o se acredite, con base en ese censo, su condición de personas desplazadas por la violencia; (ii) se hayan asentado en el predio 'La Pista' con anterioridad al inicio de la querrela policiva, es decir el ocho (8) de julio de dos mil trece (2013) y (iii) sean objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión.

Sin embargo, el juez constitucional no puede ser indiferente a la situación de pobreza y marginalidad que afecta a las personas que ocupan el mencionado predio y no tienen la calidad de desplazados por la violencia. Por este motivo, y teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución Política, que encarga al Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, se ordenará a la Alcaldía Municipal de La Paz, que en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la realización de un censo que le permita a la administración contar con datos ciertos, les informe a las familias que no tengan la condición de desplazadas, por escrito, de manera clara y detallada, cuáles son las políticas públicas municipales, departamentales y/o nacionales, destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en éstos programas. Igualmente, la entidad municipal deberá prestarles el acompañamiento para optar por ser beneficiarios de dichos planes.

7. Ordenes a proferir

7.1. Bajo este contexto, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, el catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), que resolvió negar el amparo invocado por el señor José Emiliano Contreras Toro y otros y en su lugar, concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en el predio 'La Pista' con

anterioridad al inicio de la querrela policiva, es decir el ocho (8) de julio de dos mil trece (2013) y sean objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión.

7.2. Para efectos de materializar la protección otorgada, se adoptarán medidas tanto a corto como a largo plazo encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda digna. En todo caso, teniendo en cuenta que despojar a los accionantes del predio que actualmente ocupan es inconstitucional, hasta tanto no se les garantice el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado, se ordenará a la Gobernación del Cesar, a la Alcaldía de La Paz, Cesar y la Inspección Central de Policía de La Paz (Cesar), abstenerse de realizar la diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto se les garantice a todas las familias asentadas en el lugar un albergue provisional en condiciones dignas.

Así mismo, se le ordenará a la Alcaldía de la Paz, Cesar que (i) en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en un plazo no mayor a un (1) mes calendario contado a partir de la notificación de esta sentencia, complementen y actualicen el censo realizado respecto de las familias asentadas en el predio denominado 'La Pista', con el fin de identificar quiénes ostentan realmente la condición de personas desplazadas por la violencia; (ii) que dentro del término de un (1) mes calendario contado a partir del momento en que se realice el censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas asentadas en el predio señalado hasta tanto se asegure una solución definitiva en materia de vivienda digna mediante planes y programas debidamente estructurados; y (iii) que en un plazo de tres (3) meses calendario contado a partir de la notificación de este fallo, informe por escrito, de manera clara y detallada, a las personas que no hacen parte de la población desplazada pero que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad e indefensión, por su situación de pobreza extrema o por estar constituidos sus núcleos familiares por madres o padres cabeza de familia, menores, personas con discapacidad o de la tercera edad, sobre los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en los programas para la adquisición de vivienda de interés social.

Finalmente, teniendo en cuenta que la Alcaldía Municipal de La Paz y la Gobernación del Cesar se encuentran adelantando unos planes y proyectos de construcción de vivienda de interés social conforme se extrae de su respuesta al presente trámite, y sin embargo no existe prueba alguna que acredite la inclusión y participación de los accionantes en los

misimos, se les ordenará que en un plazo no mayor a un (1) mes calendario contado a partir de la notificación de esta sentencia, examinen en concreto si los accionantes cumplen con las condiciones y requisitos para acceder a dichos proyectos. Una vez culminen dicha labor, deberán informarles por escrito los resultados del estudio efectuado, así como los procedimientos y trámites a seguir en caso de ser favorable la respuesta, dándole prelación a las familias desplazadas por la violencia.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido y reiterado en numerosas oportunidades, que en razón a los derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, esta población tiene derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado en la atención de sus necesidades vitales, que los haga menos vulnerables y permita la realización efectiva de sus derechos.

En la Sentencia T-755 de 2009,[70] la Sala Sexta de revisión, examinó la petición de una mujer desplazada por la violencia, madre cabeza de familia de cinco (5) hijos, uno de ellos en situación de discapacidad, que invocaba la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia al no haber superado su estado de vulnerabilidad acentuado. En esta ocasión, la Sala de Revisión, precisó que el grupo poblacional de personas desplazadas merecían per se un tratamiento prioritario y particularmente atento por parte del Estado en razón de su condición de indefensión y vulnerabilidad marcada por la masiva vulneración a sus derechos fundamentales y las condiciones concurrentes de debilidad. Con fundamento en ello, y en atención a la presencia de otros sujetos de protección reforzada al interior del núcleo familiar de la accionante, ordenó el adelantamiento de los turnos para efectos de acceder a la asistencia requerida y lograr el mejoramiento de su calidad de vida en el marco de la dignidad humana.

En la misma línea, la Sentencia T-367 de 2010,[71] la Sala Primera de Revisión, concedió el amparo de los derechos constitucionales de un grupo de personas víctimas de la violencia y en situación de desplazamiento, a quienes se les exigía su inscripción en el Sistema de Información para la Población Desplazada, como requisito para obtener el reconocimiento y otorgamiento de todos los beneficios legales a que tenían derecho. La Sala consideró que la exigencia de un título plasmado en una declaración administrativa constituía una barrera de acceso para reclamar la protección especial que el Estado debía otorgarles. Sostuvo

además que con tal proceder, se había desconocido la reiterada jurisprudencia que reconocía la prevalencia de los derechos y garantías básicas de los desplazados quienes merecían ser tratados con toda la consideración que imponía su particular condición. Sobre el particular, señaló:

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

En Sentencia T-853 de 2011,[72] la Sala Novena de Revisión, estudió una acción de tutela presentada por una persona en situación de desplazamiento a quien Acción Social se negaba a reconocerle la ayuda humanitaria a la que tenía derecho argumentando que ya se le había prestado la asistencia requerida. En esta ocasión, la Sala consideró que si bien existía un periodo legalmente determinado como marco para la entrega de las ayudas en tanto ello contribuía al manejo adecuado de los recursos escasos frente al alto número de personas víctimas del desplazamiento, dicho término debía ser aplicado de forma flexible, analizando concretamente las condiciones de vulnerabilidad del afectado, las que en el caso concreto exigían una protección reforzada y prioritaria. Al respecto sostuvo que:

“Las personas desplazadas de su territorio constituyen un grupo poblacional en extremo vulnerable, merecedor de un trato especial -de carácter preferente- por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de la población para el ejercicio de sus derechos resultan desproporcionadas o exorbitantes.”

Finalmente en la Sentencia T-218 de 2014,[73] la Sala Primera de Revisión estudió la situación de una persona en situación de desplazamiento, a quien la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las víctimas le había negado la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia por tener dicha condición hace más de diez (10) años. Para la Sala la condición de vulnerabilidad actual del accionante le confería el derecho a recibir un

trato especial por parte del Estado, que se concretaba en uno de sus aspectos en el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia en forma efectiva, oportuna y sin dilaciones. Consideró además, que los argumentos aducidos para negar lo solicitado no eran fieles con la situación en la que se encontraba la población desplazada. Por ello, le advirtió a la entidad demandada sobre la necesidad de ajustar sus decisiones a las condiciones materiales y a las circunstancias reales en las que se encontraba este grupo de personas, quienes eran acreedores de un trato preferente.[74]

7.3. La Sala de Revisión aclara que la protección otorgada en este caso sigue los lineamientos jurisprudenciales de la Corporación, 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 (a través de ordenar a la administración no ejercer actos de violencia y por el contrario buscar soluciones habitacionales que les permitan disfrutar de una vivienda digna) es mitigar los efectos del desarraigo que han sufrido. Dado que uno de los impactos más fuertes del desplazamiento por la 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. Dicho de otra forma, la Corporación considera que la posible interrupción del derecho de dominio o posesión de un tercero afectado con una ocupación de hecho, no puede ser protegida en todos los casos, pues se trata de un amparo excepcional que se otorga sobre la base de una condición de necesidad y vulnerabilidad extrema. Es a partir de ello que se solicita la concurrencia del particular, mientras la administración busca, en un plazo razonable, soluciones idóneas para suplir la demanda de vivienda.

8. Los efectos inter comunis de esta providencia

8.1. De conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991,[75]“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[76] 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”.

8.2. Así entonces, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y acuden a la acción de tutela y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación no tienen la calidad de accionantes, es preciso que la decisión del juez de tutela sea uniforme y tenga los mismos efectos para unos y otros. Para dictar fallos con efectos inter comunis deben observarse los siguientes requisitos:“(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”. [77]

8.3. En el caso concreto, la Sala advierte que es factible que los accionantes de la presente tutela, no sean las únicas personas que se han visto afectadas con ocasión de las acciones legales que han emprendido las autoridades municipales para desalojarlos del inmueble que actualmente ocupan y del que es titular del derecho real de dominio la administración de La Paz, Cesar. En efecto, diferentes Sala de Revisión han considerado que procede decretar el efecto inter comunis de un pronunciamiento en el cual se discute sobre la ocupación de hecho de un grupo de personas desplazados, con base en que generalmente quien acude a la acción de tutela es una de las personas que se ha asentado de forma irregular, lo cual no significa que no existan terceras personas en condiciones objetivas similares, pues estos asentamientos se caracterizan por estar conformados por un número amplio de familias.

En este caso, se trata de (i) personas desplazadas y asentadas en el predio ‘La Pista’; (ii) que dicha situación se haya presentado con anterioridad al inicio de la querella policiva, es decir el ocho (8) de julio de dos mil trece (2013); (iii) que se hayan visto afectadas con ocasión del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por el Despacho del

Alcalde Municipal de La Paz y que (iv) no hayan presentado la tutela para buscar la garantía de sus derechos fundamentales, pero que pueden verse desconocidos si no se adoptan medidas de protección a su favor.

8.4. En este orden de ideas, extender los efectos de la sentencia persigue alcanzar fines constitucionales legítimos y relevantes, en tanto contribuye a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las demás personas que pueden estar ocupando el predio 'La Pista', sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

Teniendo en cuenta lo dicho, la Sala, en el caso concreto, no sólo protegerá a las partes que acudieron directamente a la tutela, sino a todas las familias desplazadas que se encuentren ocupando el predio 'La Pista' y acrediten las demás características previamente mencionadas, para lo cual se ordenará la complementación y actualización del censo realizado que permita acreditar definitivamente la concurrencia de estas circunstancias. Se trata de una medida excepcional que responde a la necesidad imperiosa de protegerlos, para que su situación de vulnerabilidad no se refuerce.

9. Conclusión

Las personas víctimas del desplazamiento forzado y demás sujetos de especial protección, cuentan con garantías constitucionales reforzadas en el contexto de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en los cuales se ordenen desalojos. Las medidas adoptadas no pueden ejecutarse en perjuicio de su derecho a la vivienda digna o vulnerar otros derechos superiores, como la integridad, la salud o la unidad familiar. Lo anterior supone que en el corto plazo, no puede materializarse el desalojo sin antes proteger el derecho a un albergue provisional de las personas afectadas y en el largo plazo, luego de su reubicación, deben vincularseles a programas de vivienda desarrollados por las autoridades públicas competentes.[78]

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Valledupar, el catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), que resolvió negar el amparo invocado dentro de la acción de tutela promovida por José

Emiliano Contreras Toro y otros contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento del Cesar, el Municipio de La Paz, Cesar y otros. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentren asentadas en el predio 'La Pista' con anterioridad al inicio de la querella policiva, es decir el ocho (8) de julio de dos mil trece (2013) y sean objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en cuestión.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía de La Paz, Cesar y la Inspección Central de Policía de la misma localidad, que se abstengan de realizar la diligencia de desalojo o lanzamiento hasta tanto se les garantice a los ocupantes del predio 'La Pista' en situación de desplazamiento un albergue provisional en condiciones dignas. Dichas diligencias se suspenderán durante el mes siguiente a la realización del censo, que será el tiempo con que cuenta la Alcaldía para ofrecer a los actores soluciones temporales.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía de La Paz, Cesar que en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en un plazo no mayor a un (1) mes calendario contado a partir de la notificación de esta sentencia, complementen y actualicen el censo realizado respecto de las familias asentadas en el predio denominado 'La Pista' del Municipio de La Paz, Cesar con el fin de identificar quiénes ostentan realmente la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional y de esta manera se adelanten los trámites pertinentes para su inscripción en el Registro Único de Víctimas -RUV-. Una vez se haya efectuado la identificación descrita, el amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en ese censo, su condición de personas desplazadas.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía de La Paz, Cesar que en coordinación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y dentro del término del mes calendario siguiente al momento en que se realice el censo, garantice un albergue provisional a todas las personas desplazadas que estaban asentadas en el predio señalado con anterioridad al inicio de la querella policiva, es decir el ocho (8) de julio de dos mil trece (2013). Dicha situación se mantendrá hasta tanto puedan implementarse las condiciones que hagan

posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con las condiciones mínimas necesarias para garantizarles una vivienda digna, para lo cual, las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales, deberán en un término no superior a seis (6) meses, diseñar y ejecutar los planes y programas a su alcance para solucionar en forma definitiva el problema de vivienda planteado con la ocupación del inmueble, lo cual incluye el acceso a proyectos de estabilización socioeconómica, hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan.

Quinto.- ORDENAR a la Gobernación del Cesar y a la Alcaldía de La Paz, que en un plazo no mayor a un (1) mes calendario contado a partir de la notificación de esta sentencia, examinen en concreto si los accionantes cumplen con las condiciones y requisitos para acceder a los proyectos de construcción de vivienda que a la fecha se encuentran adelantando. Una vez culmine dicha labor, deberán informarles a los interesados por escrito los resultados del estudio efectuado, así como los procedimientos y trámites a seguir en caso de ser favorable la respuesta, dándoles prelación a las familias desplazadas por la violencia con fundamento en la jurisprudencia constitucional.

Sexto.- Como protección para las personas que no hacen parte de la población desplazada pero se encuentran ocupando el predio 'La Pista', ORDENAR a la Alcaldía Municipal de La Paz, Cesar, que en un plazo no mayor a tres (3) meses calendario contado a partir de la notificación de este fallo, les informe por escrito, de manera clara y detallada cuáles son las políticas públicas (municipales, departamentales y/o nacionales), destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en estos programas. Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional (madres o padres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, de la tercera edad, niños, entre otros) para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Igualmente, se les deberá prestar acompañamiento, para que en caso de que puedan ser beneficiarias de las políticas de vivienda, efectivamente sean incluidos en ellas.

Séptimo.- COMUNICAR la presente decisión a la Defensoría del Pueblo Regional del Cesar,

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.

Octavo.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en 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

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Sobre este punto, vale precisar que conforme se pudo extraer de los elementos de prueba aportados al proceso, existió una discusión judicial entre la Alcaldía Municipal de la Paz y la Asociación Hípica del mismo municipio en torno a la propiedad del bien denominado “Villa Deportiva” o “La Pista” (folios 288 al 319 del cuaderno No. 2). Sin embargo, la Corte no es competente para reabrir este debate y establecer en cabeza de que ente reside el derecho de propiedad, en tanto ello escapa a la órbita de la acción de tutela y las partes pueden ventilar sus controversias a través de las acciones ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico.

[2] Folios 33 al 37 del cuaderno No. 2.

[3] Folios 153 al 156 del cuaderno principal. En adelante cada vez que se haga alusión a

un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal a menos que se diga expresamente otra cosa.

[5] Folios 15 al 20.

[6] Sobre el particular indica la entidad: “ La consulta de las personas que se encontraron allí al momento de la diligencia fue enviada a la Unidad de Víctimas de la ciudad de Valledupar y desde la territorial Cesar, nos respondieron a través de la Personería que fue quién elevó la consulta, que del listado aportado solo una persona de las anotadas ostentaba de la calidad de víctima y a esta persona, la administración le garantizó un subsidio temporal de arrendamiento para que se reubicara voluntariamente el cual no quiso aceptar y decidió permanecer en el predio invadido que es un bien de uso público, esperando hasta que el Estado le otorgue una vivienda” (folio 80).

[7] Folios 165 al 279 del cuaderno No. 2.

[8] A folio 12 del cuaderno No. 2 obra oficio emitido por la Alcaldía Municipal de la Paz, por medio del cual se avocó conocimiento oficioso de la querella por ocupación de hecho de un bien de uso público consistente en la Villa Deportiva del municipio de la Paz, Cesar, el cual viene siendo ocupado por personas indeterminadas desde el día siete (7) de julio de dos mil trece (2013). Igualmente a folios 33 a 37 del cuaderno No. 2 obra copia de la Resolución No. 000480 del nueve (9) de julio de dos mil trece (2013), “Por medio de la cual se ordena la restitución de un bien de uso público consistente en la villa deportiva del municipio de la Paz, Cesar”.

[9] Folios 1 al 10 del cuaderno No. 2.

[10] En esta oportunidad, la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar resolvió, negar el amparo solicitado por los accionantes y requirió a la Alcaldía Municipal de La Paz y a la Gobernación del Cesar para que les brindarán información a cada uno de los accionantes sobre la forma de acceder a subsidios familiares de vivienda de interés social u otros programas en la materia. Igualmente conminó a los peticionarios, para que adelantarán las gestiones pertinentes a efectos de lograr su inscripción en el Registro Único de Víctimas si consideraban que ostentaban la calidad de desplazados y de esta manera obtener las ayudas humanitarias a que hubiere lugar previa caracterización de su estado actual de

vulnerabilidad (folio 77 del cuaderno No. 2).

[11] Concretamente la Alcaldía sostuvo lo siguiente: “Acerca de los poderes conferidos por el apoderado, manifestó que son un anexo más no una prueba, Así mismo quiero referir que del traslado que se corrió a la Alcaldía Municipal, los poderes obran en copia simple y por ninguna parte se aprecia nota de presentación personal de cada uno de los mandantes que lo suscriben, por lo cual le solicito a su señoría que si este formalismo procesal no se cuenta en los originales o al respaldo de los mismos, documentos que versan en su despacho, la acción de tutela sea inadmitida.” (folio 160).

[12] Folios 45 al 47 del cuaderno No. 2.

[13] Folios 78 y 79 del cuaderno No. 2.

[14] Folio 69 del cuaderno No. 2.

[15] Folio 24 del cuaderno No. 2.

[16] Folios 13 al 20 del cuaderno de revisión.

[17] Vale la pena precisar que conforme se explicará con posterioridad, la coincidencia en los accionantes es solo parcial.

[18] Folio 77 del cuaderno No. 2.

[19] Artículo 38 del Decreto 2591 de 1991: “[c]uando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.” Esta norma fue declarada exequible mediante sentencia C-054 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero, unánime).

[20] Véase, entre otras, la sentencia T-184 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil). Con ocasión

de la una acción de tutela interpuesta varias veces con la misma pretensión, la respectiva Sala de Revisión sistematizó los presupuestos de la temeridad. Igualmente puede observarse la sentencia T-679 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa).

[21] Véase la sentencia de la Corte Constitucional T-237 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). En esa oportunidad, la Sala Primera de Revisión examinó el caso de una persona que presentó dos (2) acciones ordinarias y dos (2) solicitudes de amparo pretendiendo la indexación de la primera mesada pensional. Allí se sostuvo que si bien la segunda acción de tutela no era temeraria porque la actora tenía una justificación válida para solicitar nuevamente el amparo constitucional, la misma debía declararse improcedente porque no concurrían hechos jurídicos nuevos que rompieran la triple identidad, por lo que debía decretarse la cosa juzgada constitucional. Es importante resaltar que en este caso tomó especial relevancia el hecho de que la peticionaria hubiera presentado dos (2) demandas laborales ordinarias en procura de la actualización monetaria de su pensión, y que las mismas hubieran hecho tránsito a cosa juzgada, pues por ello el examen de si había cosa juzgada constitucional entre las dos (2) tutelas fue más ‘escrupuloso’. Y además, porque no existe abundante jurisprudencia sobre casos en los que se evalúa la constitucionalidad de dos (2) procesos ordinarios, que sirva de base para alegar que existió un hecho jurídico nuevo. Cabe precisar que en los casos bajo examen los accionantes solo interpusieron una (1) demanda en la jurisdicción ordinaria laboral.

[22] La Corte Constitucional ha señalado que en los casos en que se formule más de una acción de tutela entre las mismas partes, por los mismos hechos y con idénticas pretensiones, el juez puede tenerla por temeraria siempre que considere que dicha actuación (i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de los administradores de justicia. Véase la sentencia T-721 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis).

[23] MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta ocasión, la Sala Cuarta de Revisión consideró que la

acción de tutela presentada por la accionante no era temeraria ni afectaba los postulados de la cosa juzgada, por cuanto (i) la peticionaria no había actuado de mala fe; (ii) los jueces constitucionales en la primera oportunidad no se habían pronunciado sobre la real afectación de los derechos de la tutelante y (iii) había surgido un hecho nuevo que justificaba la interposición de una segunda acción. Dicha posición fue reiterada en la sentencia T-185 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[24] Folio 3 y folio 92 del cuaderno No. 2.

[25] Folio 160.

[26] Constitución Política “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[27] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[28] El señor Orlando Díaz Rojas es abogado titulado con tarjeta profesional No. 170.146 del Consejo Superior de la Judicatura (folio 1).

[29] Folios 1 al 134.

[30] Por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que están ocasionando la alteración del orden publico interno en algunos departamentos”.

[31] Artículo 8º, Decreto 747 de 1992. “Llegados el día y hora señalados para práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos donde oír a las partes, recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. || Parágrafo. La intervención de cada una de las partes en la diligencia no podrá exceder de quince (15) minutos. Cuando fueren más de dos querellados designaran un vocero para que intervenga en la diligencia”.

[32] El artículo 10º del Decreto 747 de 1992 dice: “[c]ontra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador. La reposición se resolverá dentro de la misma audiencia y el recurrente deberá exponer las razones que la sustenten. Si se interpone la apelación se enviará el expediente a la Gobernación, al día siguiente de resuelta la reposición”.

[33] Se han señalado además como derechos amenazados o vulnerados por la situación de desplazamiento los siguientes: el derecho a la seguridad personal; el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz; el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la igualdad. Al respecto puede consultarse la sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) En esta ocasión, la Sala Tercera de Revisión declaró el estado de cosas inconstitucional en razón a la violación masiva, prolongada y reiterada de los derechos de la población desplazada, la cual a juicio de la Corporación, no era imputable a una única autoridad, sino que obedecía a un problema estructural que afectaba a toda la política de atención diseñada por el Estado. En razón de lo anterior, la Sala impartió una serie de órdenes con el fin de solventar esa grave situación.

[34] MP (e) Catalina Botero Marino; AV. Jaime Araujo Rentería. En esta oportunidad, se analizó si la decisión de Acción Social de no incluir a una mujer en condición de desplazamiento junto con sus dos (2) hijas menores en el RUPD, por considerar que en la declaración rendida por esta se había faltado a la verdad, vulneraba sus derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital. La Sala Octava de revisión consideró procedente la acción de tutela en tanto se trataba de una persona en extrema vulnerabilidad e indefensión por su condición de desplazamiento, por lo que el mecanismo constitucional resultaba idóneo y eficaz para defender sus derechos fundamentales, ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos. Sobre el caso concreto, precisó que la actuación de la entidad había sido arbitraria en tanto: (1) cambió

de manera constante las razones de hecho y de derecho en las que fundamentaba su negativa; (2) aplicó las normas legales y reglamentarias al margen de las directrices constitucionales en materia de protección especial a las personas en situación de desplazamiento forzado y (3) apoyó sus decisiones en hechos que no resultaban probados en el expediente o incluso contrarios a lo que aparecía probado en el mismo. Con fundamento en lo expuesto, concedió el amparo, ordenando la inscripción de la peticionaria y sus hijas en el RUPD, la entrega de la ayuda humanitaria y el acceso a información detallada que permitiera su estabilización socioeconómica.

[35] Sobre el particular, véanse las sentencias T- 967 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T- 068 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Humberto Antonio Sierra Porto), T-946 de 2011(MP María Victoria Calle Correa), T-119 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-454 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-907 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), entre otras, a las cuales se hará referencia a continuación.

[36] En casos similares al estudiado en esta oportunidad, las diferentes salas de revisión han sostenido que por ser personas desplazadas las querelladas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que buscan el amparo de su derecho a la vivienda digna, es viable el estudio de fondo del caso sin el análisis de los requisitos para evaluar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Al respecto, pueden observarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-323 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-119 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-264 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), y T-239 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). En todas ellas, las respectivas salas de revisión ampararon el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, ante una inminente orden de desalojo producto de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. Para el examen de procedibilidad, no se tuvieron en cuenta los requisitos establecidos para la tutela contra providencias judiciales, sino más bien el de subsidiariedad. Específicamente, en la Sentencia T-119 de 2012, la Sala Novena de Revisión sostuvo que “(...) si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos se siguen 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”.

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

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

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

[40] Sobre el derecho a la vivienda digna, se ha indicado que el Estado tiene la obligación de cubrir progresivamente todos los aspectos del mismo, manteniendo un equilibrio entre sus restricciones presupuestales y las necesidades de los asociados. Por tanto, el cumplimiento completo de esa obligación no puede exigírsele de inmediato, o en períodos breves, lo cual no obsta, para que el Estado prive a los derechos sociales, económicos y culturales de cualquier efecto inmediato. Sobre el particular pueden consultarse las sentencias T-967 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa), T-068 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-946 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), T-907 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), entre otras, todas explicadas en el texto de esta providencia.

[41] “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

[42] “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”.

[43] “Por el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 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”.

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

[45] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

[46] “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

[47] “a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas (...). b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia. c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades

básicas (...). d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes (...). e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (...). 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 (...). 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 porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.

[48] OG 7 párrafo 15.

[49] MP Maria Victoria Calle Correa.

[50] MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Humberto Antonio Sierra Porto.

[51] En esta misma línea, puede consultarse la Sentencia T-349 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En esta ocasión, la Sala Séptima de Revisión estudió el caso de varias familias conformadas por madres cabezas de hogar y víctimas de desplazamiento forzado a quienes la Gobernación del Casanare había ofrecido un programa de vivienda de interés social que no se había llevado a cabo, por lo que dichas personas habían ocupado un lote

del municipio de Yopal, situación que llevó a la Gobernación Departamental a ordenar el desalojo del inmueble ocupado. Esta Corporación le ordenó a las autoridades departamentales y municipales que se abstuvieran de realizar cualquier actuación tendiente a ejecutar la diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto se garantizara a la población afectada que residía allí “una solución de vivienda adecuada, en principio temporal”.

[52] MP María Victoria Calle Correa.

[53] MP Luis Ernesto Vargas Silva.

[54] MP Luis Ernesto Vargas Silva.

[55] MP María Victoria Calle Correa.

[56] En la misma línea de las sentencias previamente expuestas, puede consultarse por ejemplo la sentencia SU-1150 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual la Sala Plena le ordenó al Presidente de la República garantizar el “derecho de albergue” a unas personas desplazadas que estaban siendo desalojadas de un bien público, con el argumento de que se amenazaba su derecho a la vivienda digna. Si bien en ese caso no se suspendió la orden de lanzamiento porque los ocupantes estaban ubicados en una zona de alto riesgo de deslizamiento, y se requería salvaguardar su vida e integridad física, la Corte estimó importante proteger sus necesidades habitacionales en el corto plazo. Un año después de proferida esta sentencia de unificación, la Sala Quinta de Revisión de la Corte profirió la Sentencia T-1346 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil), mediante la cual se garantizó el derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia en el marco de un proceso de lanzamiento. En ese caso se había materializado una orden de desalojo en contra de la accionante, y la Corte sostuvo que tal actuación era inconstitucional hasta tanto se le ofreciera una solución “real y efectiva” a su problema de vivienda. Igualmente, la Sentencia T-282 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En esta oportunidad, se estudió la situación de un grupo de indígenas desplazados que habían ocupado un inmueble de naturaleza fiscal por lo que se inició un trámite de lanzamiento por ocupación de hecho a través del cual se programó una diligencia de desalojo respecto de quienes irregularmente se asentaban en el predio. La Sala Novena señaló que si bien la medida de desalojo perseguía un fin legítimo, cual era el de proteger el patrimonio público, se afectaban

gravemente los derechos de las personas desplazadas, por lo que debían primar éstos sobre el interés de la autoridad de policía accionada de recuperar los bienes del estado, teniendo en cuenta además que no se había hecho un uso socialmente adecuado del bien, por lo que también se ordenó suspender la diligencia de desalojo.

[57] Folio 168.

[58] Folios 7 y 8 del cuaderno No. 2.

[59] Folio 15 del cuaderno de revisión.

[60] Folios 33 al 37 del cuaderno No. 2.

[61] Folio 7 del cuaderno No. 2 y folio 14 del cuaderno de revisión.

[62] Folios 165 al 279 del cuaderno No. 2.

[63] En los documentos anexados, se indaga por el número de integrantes en el núcleo familiar de cada accionante, su lugar de residencia, las condiciones de la misma en relación con el uso de servicios públicos y espacios habitacionales y el puntaje obtenido para ser potencial beneficiario del SISBEN.

[64] Folio 24 del cuaderno No. 2.

[65] Folios 276 al 278 y 283 al 284 del cuaderno de revisión.

[66] Se ha considerado que la situación de desplazamiento es una cuestión de hecho, y en esa medida, son las condiciones materiales y las circunstancias fácticas las que hacen a la persona acreedora del derecho a recibir especial protección, y no un trámite de carácter legal o reglamentario o la declaración que para tal fin realice una entidad pública o privada. El Registro Único de Población Desplazada es tan sólo un instrumento que permite el funcionamiento de la política pública para atender a la población desplazada, y en esa medida, la inscripción en el mismo es un asunto de naturaleza distinta de la condición de desplazamiento forzoso, por lo cual no es un requisito para que la población adquiera su condición de tal.

[67] C-372 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla; SV Luis Ernesto Vargas Silva). En esta ocasión,

se analizó la constitucionalidad del párrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. El ciudadano demandante consideró que la norma acusada quebrantaba los artículos 4, 93, 150 # 10 y 189 #11 de la Constitución Política. La Corte declaró exequible la norma en cita.

[68] Artículo 83: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

[69] La misión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas es liderar acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas, y contribuir a la inclusión social y la paz mediante la implementación de mecanismos de atención, asistencia y reparación integral eficientes y eficaces. Sobre el particular puede consultarse la página web www.unidadvictimas.gov.co. En igual sentido, puede consultarse la Ley 1448 de 2011. ARTÍCULO 168. “De las funciones de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”. Igualmente, el Decreto 4800 de 2011. Artículo 258. “De la estrategia de acompañamiento. La estrategia de acompañamiento de las entidades nacionales a las territoriales, que deberá diseñar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tendrá el objetivo de asistir, acompañar permanentemente y apoyar a las entidades territoriales, para el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y presupuestales, para el diseño de planes, programas y proyectos para la prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas. Para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de esta estrategia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se

apoyará en el equipo interinstitucional”.

[70] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[71]MP. María Victoria Calle Correa.

[72] MP. Luis Ernesto Vargas Silva; SPV. Mauricio González Cuervo.

[73] MP. María Victoria Calle Correa.

[74] La Jurisprudencia Constitucional ha considerado que la población desplazada pertenece a un grupo especialmente protegido por haber soportado cargas excepcionales que les han impedido desarrollar su vida en condiciones mínimas de dignidad. Por lo anterior, la protección a la que tienen derecho supone la adopción de unas medidas judiciales efectivas y la aplicación de un trato digno, humanitario, reforzado y prioritario por parte del Estado. En la Sentencia T-919 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Sala Tercera de Revisión ordenó dar prioridad en el acceso a un subsidio de vivienda a una persona desplazada que además padecía una enfermedad degenerativa a pesar del orden preestablecido en la asignación de los subsidios de vivienda. La Corte consideró que se trataba de un caso excepcional en el que concurrían varias circunstancias de especial indefensión, debilidad y vulnerabilidad, por lo que era un deber indiscutible de las autoridades proporcionar un trato marcado por una especial diligencia, consideración y sensibilidad frente a la difícil situación por la que atravesaba el actor y de esta manera permitirle superar la afectación de los derechos constitucionales que le habían sido vulnerados. En este mismo sentido, en Sentencia T-182 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), la Sala Primera de Revisión le ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- la modificación en su política de asignación de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, tomando en consideración criterios de diferenciación derivados del grado de vulnerabilidad de los beneficiarios, dándole prioridad, en consecuencia, a los sujetos de especial protección constitucional, como la población desplazada. Para ello, sostuvo que un modelo de asignación de turnos que consultará el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, resultaba a todas luces constitucional, pues atendía al grado de protección reforzada que requería quien, además de presentar la condición de desplazado por la violencia, pertenecía a uno de los grupos de especial protección constitucional.

[75] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[76] MP. Jaime Córdoba Triviño; AV. Jaime Araujo Rentería. En esta ocasión se analizó la situación de 772 pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. CIFM, en Liquidación Obligatoria, quienes solicitaban se ordenara el pago de sus mesadas pensionales dejadas de pagar durante varios meses y el pago de los aportes del servicio de salud, cuya no cancelación les estaba causando un perjuicio irremediable. La Corte concedió transitoriamente el amparo y ordenó el pago de todas las mesadas causadas y no pagadas a favor de los accionantes. Para ello, consideró que era indispensable tomar medidas para garantizarles a los pensionados el pago oportuno de sus acreencias laborales ante el perjuicio que les estaba ocasionado no contar con recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas, pues dependían de dicho ingreso para subsistir y partiendo de la base que era responsabilidad exclusiva de la accionada asumir este pago. Consideró que la decisión tendría efectos inter comunis, en consideración a que existían otros pensionados que pertenecían a la misma comunidad de los accionantes, a quienes se les debía garantizar la igualdad de participación, y además se buscaba con ello, evitar desequilibrios injustificados.

[77] Sentencia T-088 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En esta ocasión, se analizó si la acción de tutela resultaba procedente para solicitar la entrega de viviendas de interés social reguladas por un contrato ordinario de construcción, teniendo en cuenta que los contratantes eran personas en situación de desplazamiento y que a pesar de haber culminado el plazo para la entrega de las unidades habitacionales, las entidades responsables no habían procedido a ello. La Sala Novena de Revisión concedió el amparo y le ordenó a las entidades responsables la construcción y adecuación de las unidades habitacionales conforme a los términos del contrato pactado con los accionantes. Para ello, consideró que las entidades accionadas habían desconocido el derecho a la vivienda digna de los accionantes en su faceta de asequibilidad y disponibilidad en tanto habían transcurrido cuatro años sin que se procediera a la entrega formal de las viviendas concertadas privándolos injustamente del acceso material a estos bienes inmuebles. Preciso que ello revestía especial gravedad teniendo en cuenta que los beneficiarios del subsidio eran personas en condición de desplazamiento por lo que la ausencia de entrega de las unidades habitacionales constituía una seria barrera para avanzar hacia el restablecimiento

económico y, por tanto, hacia la superación del desplazamiento, perpetuando las condiciones de extrema vulnerabilidad de esta población especialmente protegida. En esta oportunidad, la decisión tuvo efectos inter comunis, considerando que existían otros miembros pertenecientes a la población desplazada y afectada por las mismas actuaciones de las entidades accionadas, a quienes por virtud del principio de igualdad se les debía otorgar protección constitucional.

[78] Cabe precisar que el desalojo se suspende hasta tanto se garantice un albergue provisional, y no hasta cuando se inscriban a los afectados en programas de solución definitiva de vivienda, porque, como se explicó en el apartado anterior, las obligaciones del Estado en materia de vivienda digna son de carácter progresivo, y no se puede limitar indefinidamente el derecho de dominio del propietario. Al respecto, puede observarse, entre otras, la sentencia T-239 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). En esa oportunidad, la Sala Primera de Revisión amparó el derecho fundamental a la vivienda de un grupo de personas en condición de desplazamiento, contra el cual se había emitido una orden de desalojo dentro de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. Allí se sostuvo que el desalojo no se podía ejecutar, hasta tanto le garantizaran a los accionantes “un albergue provisional en condiciones dignas.”, y además se ordenó a las autoridades competentes que, luego de ejecutar el desalojo y garantizar un albergue temporal, inscribieran a los afectados en programas de vivienda definitiva. En el mismo sentido puede observarse la sentencia T-349 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), citada anteriormente.