

Sentencia T-967-09

POBLACION DESPLAZADA-Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación

DESPLAZADO-Definición legal

DESPLAZADOS INTERNOS-Obligaciones del Estado

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Tiene carácter fundamental cuando se trata de Población desplazada por la violencia

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Normatividad aplicable

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Causales de oposición

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Protección a desplazados

DESPLAZADOS INTERNOS-Juez constitucional no puede pronunciarse sobre orden de desalojo

ACCION DE TUTELA-Negación del derecho a que se suspendan las diligencias policivas de lanzamiento por ocupación de hecho

ACCION DE TUTELA-Orden de adelantar gestiones para proveer albergue temporal provisional y para la participación en el proceso de adjudicación de bienes fiscales

ACCION DE TUTELA-Orden de inclusión en programa de género de apoyo a mujeres desplazadas

Referencia: expediente T-2239238

Acción de tutela instaurada por María Victoria Manrique Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Fusagasugá, con vinculación oficiosa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las decisiones dictadas por el Juzgado Tercero Civil Municipal y Segundo Civil del Circuito, ambos de Fusagasugá, el 28 de enero y 17 de marzo de 2009, dentro de la acción de tutela iniciada por la señora María Victoria Manrique Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Fusagasugá.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante auto del 28 de mayo de 2009, dictado por la Sala de Selección N° 5.

I. ANTECEDENTES

Haciendo uso del mecanismo constitucional previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, la señora María Victoria Manrique Gutiérrez solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, salud, vida, dignidad humana, igualdad, protección de los niños “y demás que resulte afectados”,¹ supuestamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá con ocasión de las acciones legales que ha emprendido para desalojar el inmueble que actualmente ocupa y del que es titular del derecho real de dominio la citada entidad territorial. El escrito tutelar se apoya en los

siguientes

1. Hechos y pretensión.

Afirma la accionante que debido a las amenazas recibidas y al atentado del que fue víctima en su casa de habitación “donde lanzaron piedras palos y una papa explosiva, ocasionando graves daños en la vivienda en las horas de la noche”,² tuvo que abandonar el municipio de Fusagasuga donde era propietaria del colegio “Gimnasio el Mundo de los Niños”.

Pone de presente que se vio obligada a ocupar una casa de propiedad de la entidad territorial demandada que se encontraba abandonada desde hace aproximadamente 15 años, inmueble del que tomó posesión con su hija mediante vías de hecho el 17 de septiembre de 2009, sin que haya sido adjudicado como corresponde por tratarse de vivienda de interés social.

Enseguida, la actora apoyada en una sentencia de tutela dictada por el Juzgado Primero Civil Municipal de Fusagasuga que en su sentir decidió un caso similar, solicita la garantía del principio de igualdad y de esta manera propender por la “estabilidad y felicidad mía y de mi hija”⁴ que está viendo comprometidas con las acciones de tipo legal emprendidas por la Alcaldía Municipal demandada para desalojarlas del inmueble que actualmente ocupan.

Por lo anterior, la peticionaria solicita la suspensión de “las acciones legales iniciadas para el desalojo de la casa que actualmente habito junto con mi núcleo familiar, hasta tanto la Alcaldía Municipal de Fusagasuga no realice los esfuerzos necesarios para la atención integral de mis necesidades como población especial víctima del desplazamiento”.⁵

2. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Fusagasugá.

La entidad territorial demandada actuando por intermedio del Alcalde Municipal en escrito del 18 de diciembre de 2008, se refirió a los hechos aludidos en la solicitud de tutela recalcando la especial protección que el Estado debe prodigar a la población desplazada a partir de acciones prioritarias con el fin de que sus necesidades sean

satisfechas, lo cual se ha visto reflejado en la ayuda que ha recibido la accionante para el sostenimiento de su familia manifestada en alimentos, mercados, apoyo para alojamiento, salud y educación.

De otra parte, sostuvo que la ayuda otorgada a esta población debe ser entregada a partir de una serie de lineamientos y procedimientos legales, siendo inadmisibles la forma en la que la actora ocupó un inmueble de propiedad del municipio en tanto no medió solicitud alguna, razón por la que consideró no es posible permitir este tipo de situaciones así sea de manera temporal hasta tanto sea encontrada una solución, pues sería tanto como “dilatar en el tiempo las acciones policivas y/o judiciales que se encuentran establecidas legalmente y bajo los términos de ley para asumir la competencia y recuperar los bienes que son objeto de ocupación indebida y respetando como usted puede observar el debido proceso”.⁶

También consideró la demandada que las medidas policivas no pretenden desconocer las consecuencias de la violencia, ni ignorar la grave situación que padece la peticionaria, teniendo como única alternativa esperar a que se lleve a cabo la oferta pública para la entrega del subsidio de vivienda (Decretos 875 de 2006 y 975 de 2004), argumentó que no es posible comprometer la legitimidad del Estado a partir de situaciones que estimulan la ilegalidad y la práctica abusiva de derechos, más aún cuando la demandante cuenta con otras instancias legales para lograr lo que por vía tutelar pretende.

Por las razones esbozadas, la entidad territorial solicitó al juez constitucional no acceder a la pretensión formulada por la accionante, bajo la consideración de que el amparo constitucional no fue pedido como mecanismo transitorio en tanto no existe perjuicio irremediable, agregando que si hipotéticamente existiera “ha sido provocado por la misma accionante al ocupar un predio ajeno en forma clandestina y sin autorización legal”.⁷ Así mismo, sostuvo que la acción tutelar es improcedente por encontrarse en curso un proceso policivo en su contra, escenario procesal en el que igualmente serán garantizados sus derechos constitucionales. Recalcó que los Decretos 875 de 2006 y 975 de 2005 establecen el procedimiento administrativo para que la población desplazada acceda al reconocimiento del subsidio de vivienda.

3. Diligencia de ampliación de la acción de tutela.

Atendiendo la citación efectuada mediante proveído del 15 de diciembre de 2008, la señora María Victoria Manrique Gutiérrez compareció ante el Juzgado Tercero Civil Municipal de Fusagasugá con el fin de allegar elementos de juicio adicionales al expediente de tutela.

En efecto, la demandante reiteró que es víctima del desplazamiento forzado razón por la que estima deben ser garantizados los derechos fundamentales, particularmente para el caso concreto el derecho a la vivienda digna. Agregó, que el inmueble de propiedad del municipio de Fusagasugá que actualmente habita lo está ocupando “[e]n calidad de invasora, ya que soy madre cabeza de familia, no tengo empleo ni capacidad para pagar un arriendo”,⁸ concluyendo que “mi propósito es llegar a un arreglo con la ALCALDIA MUNICIPAL, donde ésta ejecute el subsidio FONVIVIENDA y con este (sic) por paga la casa, en conjunto con el subsidio complementario de la ALCALDIA MUNICIPAL, para casas de interés social, y así se de por paga la casa, ya que esta tiene un avalúo catastral de \$9.402.000.00 Mcte, según el recibo de impuesto predial, mientras se logran estos trámites me esforzaría en pagar un arriendo de \$50.000 pesos mensuales, al igual que al ser instalados los servicios públicos de agua y luz, estaría dispuesto a pagarlos; el alcalde, en reunión del 10 de diciembre del comité municipal, en el salón múltiple de cámara de comercio, delante de aproximadamente 30 personas, fue muy autoritario y dijo, los desalojo porque los desalojo pues yo soy la autoridad y el alcalde de este municipio, y nadie me va a mandar a mi a hacer lo que tengo que hacer y los desalojo y que tenga presente la buena voluntad que tengo de querer negociar con la Alcaldía de Fusagasugá”.⁹

4. Decisiones judiciales objeto de revisión.

4.1. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Fusagasugá en decisión del 28 de enero de 2009, no tuteló los derechos fundamentales de la señora Manrique Gutiérrez argumentando que las actuaciones desplegadas por la entidad demandada, en su calidad de titular del derecho real de dominio del inmueble ocupado arbitrariamente por la demandante, se ajustan a los cánones legales.

En su sentir, acceder a las pretensiones de la solicitud de tutela “conllevaría inexorablemente a romper el equilibrio y por ende, la igualdad que debe existir entre todos

los desplazados, ya que todos, no tendrían la oportunidad de acceder a una vivienda como la que hoy ocupa la accionante. Igualmente rompería el equilibrio y la igualdad, si se tiene en cuenta, que mientras al resto de los desplazados se les exige el agotamiento de un procedimiento legal para la obtención de una vivienda, a ésta se le asigna de manera inmediata, a través de una vía de hecho. Y lo más grave, no alcanzarían las viviendas existentes, para colmar, la demanda de todos los desplazados y mantener así el equilibrio y la igualdad entre ellos. (...) De admitirse las pretensiones de la presente acción, sería admitir, el abuso que viene desplegando la accionante, de los derechos, que le da su condición de desplazada; derechos que excluyen por obvias razones, las vías de hecho, las que en el presente caso quedan constituidas, por la ocupación de hecho".¹⁰

Del mismo modo, sostuvo que el auxilio de arrendamiento otorgado a la actora no justifica tampoco la vía de hecho emprendida concluyendo en consecuencia que la actuación del primer mandatario es legítima y refleja el cumplimiento de su deber de hacer respetar los bienes de propiedad del Estado, asistiéndole no sólo el legítimo derecho "de hacer uso de las acciones legales correspondientes, tendientes, a la recuperación de lo que ilegalmente fue ocupado, sino, que es su deber hacerlo".¹¹

4.2. Impugnación.

En escrito presentado el 6 de febrero de 2009, la accionante impugnó la sentencia por considerar que (i) si bien el juzgador admite la especial protección que el Estado debe brindar a la población desplazada, olvidó dictar algún tipo de orden encaminada a amparar sus derechos fundamentales afectados por políticas de la administración municipal demandada; (ii) se equivoca el juzgador cuando indica que el amparo constitucional no es la vía adecuada para restablecer la vulneración infligida a los derechos fundamentales; (iii) la protección del erario no debe ser entendida en los términos indicados en la decisión pues no es sostenible que en un Estado Social de Derecho existan inmuebles que queden en las ruinas, antes de "darles un uso provechoso y otorgarles una función de albergue provisional a varias familias desplazadas que si no fuera por dichos inmuebles estarían con sus hijos a su suerte en las calles";¹² (v) frente a la afirmación de que el derecho a la vivienda digna no puede edificarse en actuaciones que constituyan vías de hecho, sostiene la actora que la legislación permite adquirir la

propiedad con el transcurso del tiempo mediante la figura jurídica de la prescripción, aunque cuando se trata de bienes cuya titularidad es del Estado es posible lograr la adjudicación de los mismos y (vi) pasa por alto el fallo recurrido que la Constitución Política es norma de normas, razón por la cual prevalece en el sistema de fuentes resultando desacertado el argumento de que “ignorar las normas del procedimiento policivo de lanzamiento sería entrar en anarquía con el ordenamiento jurídico para crear políticas”.¹³

En lo demás, la demandante reiteró los argumentos a los que hizo referencia en el escrito de tutela. Sin embargo, sugirió como medidas para alcanzar la protección constitucional solicitada el no desalojo del inmueble que actualmente ocupa hasta tanto no sea otorgado albergue provisional digno o que el mismo bien sirva para tal efecto teniendo en cuenta que lleva más de 12 años abandonado o que la entidad territorial accionada tenga como pago total o parcial del valor del inmueble el subsidio de vivienda “del cual tengo derecho pero que todavía no ha sido entregado y que me encuentro en estado calificado”.¹⁴ Así mismo, puso de presente su disposición para efectuar el pago de un canon de arrendamiento ya sea a Acción Social o a la Alcaldía Municipal de Fusagasugá. Para terminar, pidió la inclusión en los planes, proyectos y medidas tendientes al restablecimiento socioeconómico.

4.3. Sentencia de segunda instancia.

El 17 de marzo de 2009, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fusagasugá confirmó la decisión impugnada. Luego de hacer referencia al marco normativo referente al derecho a la vivienda digna y a la protección especial que el Estado debe prodigar a la población desplazada, hizo mención específica del subsidio de vivienda familiar previsto en la Ley 418 de 1997 para las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, monto que en caso de no ser suficiente para financiar la adquisición o recuperación de vivienda, “podrá destinarse a financiar, en todo o en parte, el valor del canon de arrendamiento de una solución de vivienda”,¹⁵ coligiendo que la acción de tutela impetrada es improcedente para lograr la protección de los derechos fundamentales invocados, más aún cuando el derecho a la vivienda digna “no está dentro del catálogo de derechos fundamentales que trae la Carta Política de 1991”.¹⁶

Sumado a lo anterior, indicó que el mecanismo administrativo establecido en el Código Nacional de Policía es el escenario idóneo para dirimir la controversia suscitada derivada de la ocupación del inmueble de propiedad de la entidad territorial demandada, trámite en el que en su sentir “no existe la más mínima evidencia que permita inferir la existencia de una vía de hecho en el procedimiento adelantado por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá, con miras a restablecer la posesión del bien fiscal ocupado por la accionante y su grupo familiar”.¹⁷

Para terminar, consideró que no es de recibo la pretensión relacionada con la protección del derecho a la igualdad derivada de la aplicación de un precedente judicial similar a su caso, toda vez que los jueces están vinculados al ordenamiento jurídico vigente, y que la jurisprudencia es una herramienta de carácter subsidiario en la interpretación del conjunto de normas que componen el ordenamiento jurídico. Similar raciocinio efectuó respecto de la aplicación de algunas sentencias de tutela dictadas por la Corte Constitucional, por cuanto los efectos se restringen a las partes involucradas en la controversia “y por tal razón no es posible pretender su aplicación extensiva a casos similares”,¹⁸ ámbito que no resulta aplicable para las sentencias dictadas por el mismo Tribunal en sede de control abstracto.

5. Escrito de insistencia.

El Defensor del Pueblo haciendo uso de la facultad prevista en el Decreto 2591 de 1991 (Art. 33), solicitó mediante escrito de insistencia la selección de la acción de tutela formulada por la señora María Victoria Manrique Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Fusagasugá por cuanto los derechos de la actora que ha sido víctima de desplazamiento forzado no han sido reparados a plenitud tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de organismos internacionales y del Tribunal Constitucional, por lo que se impone la protección mediante la adopción de medidas que impliquen la “reubicación y estabilización económica de los ocupantes del predio de propiedad del municipio, y en particular, se le ofrezca una solución real y efectiva de acceso a la vivienda de la demandante y de su menor hija”.¹⁹

6. Trámite surtido ante la Corte Constitucional.

Por auto del 16 de julio de 2009, el Despacho decidió conformar el contradictorio en

debida forma por lo que se dispuso poner en conocimiento de Acción Social el contenido de la solicitud de tutela, para que, “se pronuncie acerca de las pretensiones y del problema jurídico”.²⁰ De igual forma, se ordenó oficiar a la misma entidad, a la Alcaldía Municipal de Fusagasugá y a la actora con el fin de que allegaran elementos de juicio adicionales para dictar la decisión de fondo correspondiente.

Teniendo en cuenta que no fueron allegadas todas las pruebas solicitadas, mediante auto del 1° de septiembre de 2009 la Sala de Revisión ofició a los mismos destinatarios para que se pronunciaran respecto de lo requerido, así como también determinó poner en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en Colombia y la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 “para que sea enviada a esta Corporación, información sobre casos similares de despojo de personas en condición de desplazamiento, de los inmuebles que han venido ocupando, sin que las autoridades municipales garanticen su derecho a la vivienda digna, con la respectiva documentación de soporte; especificando el número de personas afectadas, el número de familias afectadas, las medidas que las entidades estatales y no estatales han tomado a favor de tales personas, diferenciando entre las medidas adoptadas por las primeras y por las segundas instituciones”.²¹ Además, dispuso suspender los términos procesales.

6.1. Escritos allegados por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá.

En escrito del 29 de julio de 2009, la autoridad territorial demandada allegó los reportes que dan cuenta de las ayudas de emergencia entregadas a la demandante desde que está inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada -RUPD- y las prórrogas “para atender su situación hasta tanto tengan una estabilidad económica”.²² Así mismo, indicó que ha prestado el servicio de salud en convenio con Caprecom, así como el de educación del cual ha sido beneficiaria su hija, encontrándose también incluidas en la Red Juntos “cuyo propósito es proyectar otros programas para combatir la pobreza extrema”,²³ concluyendo que la actora ha recibido todas las ayudas solicitadas.

Atendiendo el segundo llamado efectuado por esta Corporación, el mismo servidor público en misiva del 10 de septiembre de 2009 sostuvo que (i) la accionante se encuentra

registrada en el Sisben -nivel 2-, (ii) fue propietaria del establecimiento educativo “Gimnasio el Mundo de los Niños” en Fusagasugá el cual fue clausurado por la Secretaría de Educación en diciembre de 2004; (iii) el 9 de noviembre de 2007 solicitó “la protección de tierras”;²⁴ (iv) la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho fue iniciada de oficio por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá respecto de varios inmuebles que habían sido recuperados en sede judicial que para el momento de la ocupación se encontraban en proceso de avalúo “con el objeto de ofrecerlas en venta y adjudicarlas previos los requisitos de ley”; (v) la vivienda en la que se encuentra la señora Manrique Gutiérrez fue ocupada clandestinamente y con el uso de violencia. Tan pronto fue notificada de la decisión que disponía el lanzamiento impetró acción de tutela con el propósito de que no fuera realizado el desalojo; (vi) en vista de que las decisiones de instancia fueron adversas “se ordenó proseguir con la diligencia de lanzamiento, donde se le ha permitido contradecir las pruebas y formular las acciones que ella considere necesarias hasta el punto de formular un incidente de nulidad, pendiente por resolver, dado que el municipio ha estado preocupado por ofrecer alternativas de solución”.²⁵

Del mismo modo, señaló que al momento de proponerse el citado incidente se pudo establecer que el señor Edilber Rafael Ospina Piña, cuñado de la demandante, también está ocupando el mismo inmueble supuestamente en condición de desplazado, razón que hizo necesario suspender el trámite administrativo hasta tanto no se constatará dicha situación. Recalcó, que el municipio no ha acudido a la violencia para recuperar los inmuebles sino que por el contrario ha garantizado el debido proceso y el derecho de defensa de los querellados, “y se ha pretendido en varias oportunidades en reuniones con ellos, para que una vez entregadas las ayudas procedan a entregar los inmuebles en forma voluntaria”.²⁶

También, indicó que en asocio con Acción Social ha desplegado acciones que han permitido hacer la entrega de ayudas humanitarias de alojamiento, así como también ha emprendido procesos de retorno de las familias desplazadas “en virtud a que existen en la actualidad más de 4.200 personas en condición de desplazamiento”.²⁷ Agregó a su narrativa que “en virtud a la ley 1190 de 2008 se está mediando con los diferentes entes territoriales las alternativas que permitan las condiciones al acceso a la vivienda digna, no solo de la señora: Manrique Gutiérrez, quien ocupó por vías de

hecho un inmueble sino que existen otras personas en igualdad, o peor condición socioeconómica que también requieren de soluciones efectivas”.²⁸

6.2. Escrito allegado por Acción Social.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en escrito allegado a esta Corporación el 29 de octubre de 2009, indicó que la demandante y su hija se encuentran inscritas y activas en el RUPD desde el 3 de marzo de 2006. Así mismo, presentó la relación de los pagos realizados por concepto de ayuda humanitaria, incluido “un giro disponible desde el 20 de octubre del presente año”,³⁰ el cual estaría a su disposición por 90 días.

Finalmente, informó al juez de tutela que la demandante se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud, así como también aplicó para recibir subsidio de vivienda y está postulada para que sea vinculada a una Caja de Compensación Familiar.

7. Pruebas relevantes que reposan en el expediente.

- Contestación a la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho iniciada por la Oficina de Vivienda de la Alcaldía Municipal de Fusagasugá (folios 1 a 15 del cuaderno principal).
- Aviso del 4 de diciembre de 2008 firmado por la Secretaría General de la citada entidad territorial en el que informa que fue proferida la Resolución N° 848 del 28 de noviembre de 2008 “por medio del cual se inicia el proceso y se ordena el lanzamiento de PERSONAS INDETERMINADAS, que ocupan el inmueble ubicado en la carrera 2 C este No. 22 A-38, Casa No. 10 de la Manzana D URBANIZACIÓN PRADOS DE ALTAGRACIA” (folios 19 a 21 ibídem).
- Folio de matrícula inmobiliaria N° 157-75517 (folio 44 ibíd.).
- Resolución Administrativa N° 848 de 2008 “Por medio de la cual se profiere una orden de policía” (folios 48 a 54 ibíd.).
- Certificación expedida por la Administradora del Sisben de Fusagasugá que da cuenta de que la demandante y su hija se encuentran inscritas en el nivel 2 (folio 75

del cuaderno de revisión).

- Diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho realizada el 22 de abril de 2009 por la Inspección Segunda Municipal de Policía de Fusagasugá (folios 162 y 163 ibídem).

- Resolución administrativa N° 421 de 2008 "Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria" (folios 209 a 215 ibíd.).

- Diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho realizada el 8 de julio de 2009 por la Inspección Segunda Municipal de Policía de Fusagasugá (folios 221 a 224 ibíd.).

1. Competencia.

Esta Corporación es competente para revisar las sentencias de tutela dictadas en el expediente de la referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y del problema jurídico.

En este caso una mujer desplazada, y su hija, penetraron ilegítimamente en un bien inmueble que no era de su propiedad. Ahora, cuando está en curso un proceso policivo de lanzamiento por ocupación, la mujer solicita que se suspenda la diligencia hasta tanto "la Alcaldía Municipal de Fusagasuga no realice los esfuerzos necesarios para la atención integral de mis necesidades como población especial víctima del desplazamiento".

Así las cosas, en primer término, determinará la Sala si la acción de tutela iniciada por la señora María Victoria Manrique Gutiérrez quien se encuentra inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada -RUPD-, es la vía procesal idónea para lograr la protección solicitada a pesar de encontrarse en curso la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho iniciada por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá. De otra parte, constatado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad anunciado, deberá la Corte establecer si la circunstancia de que un inmueble de propiedad de una entidad de derecho público sea ocupado por una persona que ostenta la condición de desplazada por la violencia, es suficiente para que la autoridad administrativa correspondiente no

disponga el lanzamiento por ocupación de hecho.

Para tal efecto, la Sala reiterará la jurisprudencia vertida sobre (i) la población desplazada como sujetos de especial protección constitucional; (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna cuando se trata de personas que han sido víctima del fenómeno del desplazamiento y (iii) analizará y decidirá el caso concreto.

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

Recientemente, este Tribunal en sentencia C-372 de 2009³¹ se ocupó de analizar el concepto de desplazado precisando en la misma línea de la jurisprudencia constitucional que si bien en el plano internacional no existe ningún tratado que defina dicho concepto, la Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos, a partir de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno elaborados por el Relator Temático Francis Deng (Art. 2°)³² indica que se trata de “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.³³

La especial protección constitucional que la jurisprudencia de la Corte ha venido prodigando a la población desplazada, no es más que la materialización de las diferentes garantías constitucionales que tienen como principio y fin la protección de la persona humana, mirada antropocéntrica que armoniza con el deber que recae en todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas o de discriminación inversa a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta.³⁴ Muestra de la fragilidad de esta población y del cuidado preferente del que son titulares, la constituye el estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004,³⁵ que ha obligado al Estado a repensar muchos aspectos de la política pública teniendo en cuenta que tal y como estaba planteada no existía garantía efectiva y real de los derechos fundamentales de los desplazados, lo cual claramente desconocía algunos de los fines esenciales del Estado (Art. 2° de la Constitución)

como son “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

La citada decisión, señaló como derechos amenazados y vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, que claro está, no se trata de una lista exhaustiva, (i) el derecho a la vida en condiciones de dignidad; (ii) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad y de otros grupos especialmente protegidos; (iii) el derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo; (iv) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; (v) derechos económicos, sociales y culturales; (vi) implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia; (vii) el derecho a la salud; (viii) el derecho a la integridad personal; (ix) el derecho a la seguridad personal; (x) la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; (xi) 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; (xii) el derecho a una alimentación mínima; (xiii) 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; (xiv) el derecho a una vivienda digna; (xv) el derecho a la paz; (xvi) el derecho a la personalidad jurídica y (xvii) el derecho a la igualdad.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha considerado que el concepto de “desplazado” debe ser entendido desde una perspectiva amplia toda vez que por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación fáctica cambiante. Por lo tanto, en aquellos eventos en los que se presente duda resulta aplicable el principio pro homine. Con razón la Corte en sentencia T-227 de 1997 señaló que “[s]ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción

que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”.³⁶ (Negritillas por fuera del texto original). Con todo, basta con que estas condiciones o presupuestos se configuren para concluir que se trata de un problema de desplazamiento.³⁷ Al respecto, el intérprete constitucional indicó:³⁸

“[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.”

El fenómeno del desplazamiento debe ser entendido como “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”;³⁹ “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”;⁴⁰ y, también, como un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”.⁴¹

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

consonancia con lo dispuesto en el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consagra el deber de garantía del Estado”.⁴²

Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a vivienda digna, para lo cual el Estado fijará condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En efecto, tal y como lo ha dispuesto la jurisprudencia constitucional se trata de una garantía de naturaleza prestacional o programática razón por la cual es necesario que existan erogaciones económicas importantes para su materialización, es decir, debe en principio mediar la voluntad política.⁴³ Sin embargo, este parámetro no debe ser entendido como una fórmula sacramental teniendo en cuenta que en determinados eventos puede adquirir el estatus de fundamental en virtud del criterio de la conexidad.⁴⁴

No obstante lo anterior, entratándose de población desplazada por el conflicto armado, el derecho a la vivienda digna debe ser entendido como un derecho fundamental autónomo dada la especial fragilidad y estado de vulnerabilidad en el que se encuentra esta población producto de la violación masiva, sistemática y continua de garantías individuales, teniendo en cuenta que se trata de personas que han tenido “que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.”⁴⁵ Sobre el particular, dijo la Corte:⁴⁶

“En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”

El carácter que se le ha dado por la Corporación al derecho a la vivienda, cuando se trata de población víctima del desplazamiento forzado, implica para las autoridades el

deber de (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.⁴⁷

Este Tribunal con ocasión del seguimiento que pretende constatar la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004, consideró en auto 008 de 2009 que la vivienda es uno de los componentes de la política pública para la población desplazada donde encontrar soluciones duraderas es muy costoso y demorado. Agregó, que las fallas se presentan desde su concepción y fundamentación básicas adoptadas desde hace 10 años, a pesar de que en los 2 últimos años se hayan efectuado esfuerzos de gran alcance para ejecutar la política y corregir las falencias que presenta, lo cual ha propiciado por parte del gobierno la presentación de iniciativas legislativas que están encaminadas a modificar aspectos de la política “porque a pesar de los avances - por ejemplo, la amplia convocatoria para el otorgamiento de subsidios y el incremento presupuestal - la política plasmada en las leyes vigentes no responde a las necesidades y condiciones de los desplazados.”

Estimó la Corte que si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera perfectamente eficiente, la formulación de base de la política pública de vivienda hace inviable el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable, razón por la cual consideró “que emitir órdenes para seguir ejecutando la misma política sería perjudicial no sólo para los derechos de millones de desplazados que en todo caso no recibirán ayudas de vivienda, sino para la política de atención a la población desplazada en su integridad, pues provocaría la destinación de una cantidad

enorme de recursos para proteger a relativamente pocos desplazados en sólo uno de los múltiples componentes de la política. Lo que procede entonces, es reformular la política”.⁴⁸ (Subrayas por fuera del texto original).

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

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

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

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

Con todo, ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, reformular la política de vivienda para la población desplazada, sugiriendo la convocatoria de otras entidades del orden nacional o territorial siempre y cuando sea pertinente su participación. Del mismo modo, enunció la Corte las áreas a considerar en el planteamiento de la política pública.⁴⁹

Ahora bien, el marco legal no es ajeno a la protección del derecho a la vivienda para la población desplazada. Al respecto, puede resaltarse lo previsto en los artículos 17 y 19 de la Ley 387 de 1997 que establecen que el Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada y señalan las instituciones que deben adoptar medidas en ese sentido.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2000 establece parámetros normativos que no sobra señalar como son (i) la confidencialidad del Registro Único de Población Desplazada “con el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y bienes de los inscritos”, aunque de manera excepcional dicha información puede ser conocida por el Incora, Banco Agrario, Inurbe, ICBF y las entidades que prestan atención en salud y educación “para efectos de identificar a la población beneficiaria de los programas de (...) vivienda” (Art. 15); (ii) la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia se entiende como la situación mediante la cual la población sujeta a condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda (Art. 25), es decir, se trata de un

componente de dicha estabilización (Art. 26); (iii) con el fin de que la población desplazada se consolide y estabilice desde el punto de vista socioeconómico, anualmente se fijarán los montos máximos para atender a cada grupo familiar por concepto de subsidio para vivienda (Art. 27).

Por último, no puede pasar por alto la Corte la importancia de los principios Deng⁵⁰ y Pinheiro⁵¹ en la resolución del asunto objeto de revisión, instrumentos de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, razón por la cual se convierten en criterios o pautas de interpretación relevantes para garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado.⁵²

5. Estudio del caso concreto.

5.1. La acción de tutela objeto de estudio es interpuesta por María Victoria Manrique Gutiérrez encontrándose en curso el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bien inmueble fiscal, iniciado en su contra por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá. La acción de tutela persigue, en este caso, la suspensión del proceso policivo. Por lo tanto, debe preguntarse la Sala en primer término, si la tutela es procedente para proteger los derechos invocados por la peticionaria.

Para verificar este punto, es preciso señalar que el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de bienes inmuebles, incluso si estos son fiscales,⁵³ está regulado por la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930. De acuerdo con esa normatividad, el ocupante puede oponerse de dos formas a la ejecución efectiva del lanzamiento, dentro del proceso policivo: o alegando ser titular del derecho a la tenencia en virtud de un contrato de arrendamiento o de consentimiento del arrendador,⁵⁴ o aduciendo ser beneficiario de un permiso legítimo de autoridad competente.⁵⁵ La alegación próspera de cualquiera de estas dos causales de oposición da lugar a que se ponga fin al proceso policivo, pues en ese caso se demuestra que no hay razones para lanzar a quien lo ocupa, debido a que es titular del derecho a la tenencia del bien. En consecuencia, estas dos formas de oposición no se orientan de modo específico a la salvaguarda de los derechos de la población desplazada, y ese es el cometido de la accionante en esta ocasión. Por lo tanto, al menos desde este punto de

vista, no existen otros medios de defensa de los derechos de la peticionaria.

Ahora bien, no es ese el único medio de defensa que puede hacerse valer en los procesos policivos. El ocupante también podría solicitar la suspensión del lanzamiento, cuando una persona de las que ocupan en ese momento el bien se encuentre gravemente enferma y su vida peligre a causa del desahucio.⁵⁶ Pero este medio de defensa en el curso del proceso policivo no podría hacerlo valer la peticionaria en este caso, precisamente porque según los enunciados y los hechos que reposan en el expediente, ni ella ni su hija están enfermas gravemente. Además, su propósito no es el amparo del derecho suyo o de su hija a la salud. Por lo tanto, tampoco desde este punto de vista existen medios de defensa para los derechos de la tutelante o de su descendiente.

Con todo, podría decirse que la peticionaria puede hacer valer otros medios de defensa estrictamente judiciales. A este respecto, es preciso señalar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han indicado que los medios de defensa judiciales no serían, en casos como este, las acciones contenciosas, por más que se trate de actuaciones adelantadas por autoridades administrativas, pues en los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho estas se comportan como autoridades con jurisdicción.⁵⁷ Los instrumentos jurisdiccionales de defensa podrían ejercerse, entonces, ante la justicia 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 se trata de un bien fiscal, y que la tutelante no reclama la protección de ningún derecho que ella tenga sobre el bien, de modo que no procede ni la acción reivindicatoria, pues no es titular 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 la tutelante no ostenta la calidad de tenedora legítima, ni alega estar siendo despojada del bien ilegítimamente. El motivo que conduce a la accionante a la interposición del amparo es, esencialmente, la garantía de los derechos que tienen ella y su hija como víctimas del desplazamiento forzado. Sin juzgar en este punto si ese es un motivo válido para ocupar de hecho un bien inmueble fiscal, la Sala advierte que las acciones civiles para la garantía del derecho de dominio, de la posesión y de la tenencia no conducen necesariamente a la protección de los derechos de la población en situación de

desplazamiento, y al menos no lo hacen en el caso de la tutelante, pues ella aspira a que se le suministren algunos de los bienes básicos indispensables para vivir dignamente y que hasta tanto ello no ocurra, no se lleve a término el desahucio.

Podría alegarse que ello no es necesariamente así, y que los jueces ordinarios, incluso en el curso de un proceso civil reivindicatorio, posesorio o restitutorio de la tenencia están obligados a garantizar los derechos fundamentales de los sujetos involucrados en el conflicto. En ese sentido, se diría que también en un proceso de naturaleza civil el demandante podría alegar el derecho a la tenencia transitoria sobre un bien fiscal, en virtud de sus especiales condiciones constitucionales, y de las circunstancias de vulnerabilidad extrema, urgencia insuperable o desamparo invencible. Esta objeción tiene obvias razones constitucionales de su parte, pues todas las autoridades de la República están instituidas para proteger a los habitantes del territorio en su vida, honra, bienes y demás derechos (art. 2º, C.P.), y mucho más si se trata de personas en una situación de abandono tan evidente y abrumadora. Sin embargo, esta objeción no tendría la virtualidad de enervar la procedibilidad de la tutela en este caso, al menos por dos razones. En primer lugar, porque los procesos referidos de naturaleza civil no son tan eficaces como la acción de tutela ya que 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 la tutelante todos los derechos que se derivan para ella y su hija del hecho de ser desplazadas por la violencia. A lo sumo podrían, en determinados casos y si están dadas las condiciones de urgencia, precariedad y desamparo constitucionalmente inaceptables a que se ha referido la jurisprudencia de la Corte, ordenar que se interrumpa el proceso policivo. De hecho, en ejecución directa de un mandato puramente legal, el juez podría suspender la diligencia cuando existe una persona extremadamente grave en el lugar de la ocupación, si es que esa enfermedad amenaza con hacerla perder su vida en caso de producirse el desahucio (Ley 57 de 1905, art. 16). Pero esas serían circunstancias excepcionales que, en este caso, no se presentan. Por ese motivo, la tutela se erige como el mecanismo disponible de protección de los derechos fundamentales.

Finalmente, sería posible aducir que es una carga de la peticionaria interponer la acción civil correspondiente y, sólo si esta fracasa al momento de proteger los derechos de la

actora, puede interponer la acción de tutela. Sin embargo, este argumento carece de fundamento porque según la jurisprudencia constitucional a las personas en situación de desplazamiento no puede exigírseles el agotamiento previo de los recursos ordinarios de defensa para interponer el amparo. Al respecto, en la Sentencia T-821 de 200758 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.”

Bajo la óptica planteada y en tanto es necesario constatar la supuesta vulneración de los derechos fundamentales de la demandante, como sujeto de especial protección constitucional, condición que adquiere derivada del desplazamiento forzado que ha padecido, la Corte encuentra superado el requisito de subsidiariedad razón por la cual efectuará el estudio de fondo del asunto objeto de revisión.

5.2. En este punto, en cambio, la Sala estima que no es posible acceder a la solicitud de la actora de que se impida el adelantamiento del lanzamiento en el proceso policivo en curso, al momento de interponer la tutela. Efectivamente, considera la Corte que si así procediera un juez de tutela en un caso similar, tendería un manto de aparente legitimidad sobre una conducta ilegal. Conducta que no deja de ser contraria a derecho, por más apremiantes que resulten circunstancias calamitosas e inconstitucionales como la de ser víctima del delito de desplazamiento forzado. La actuación de la señora Manrique Gutiérrez no puede generar, entonces, derechos, ni expectativas legítimas. Entenderlo de ese modo sería contrario al principio de legalidad que estructura el estado de derecho.⁵⁹

Reitera entonces la Corte, que la condición de desplazada de la demandante no la autoriza per se para la comisión de comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

Pero eso no quiere decir que la tutelante y su hija no tengan derecho a que se les garanticen sus derechos a la vivienda digna, de una forma distinta a como ella pretende. La pregunta es, entonces, cómo sería posible que el juez de tutela garantice ese derecho, si no es por la vía de impedir que se adelante el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho.

Encuentra la Corte que la tutelante y su hija tienen derecho a que se les asegure un albergue provisional, apto para garantizarles una estadía digna. Esta necesidad se deduce, no del hecho de poder ser desahuciadas como tal, sino del hecho de ser desplazadas por la violencia y estar en condiciones de inminente desahucio. A este respecto conviene recordar que en la Sentencia T-078 de 2004, la Corte ordenó ofrecerle albergue temporal a unas familias de personas desplazadas por la violencia, que habían sido lanzadas de un bien inmueble. En ese sentido, la Corte Constitucional ordenará al Municipio de Fusagasugá y, de forma mancomunada y solidaria, a Acción Social que adelanten las gestiones indispensables para proveerles a la peticionaria y a su hija, en el término máximo de quince (15) días, un albergue temporal provisional hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas.

Pero, por otra parte, la accionante y su hija tienen derecho a que se les garantice la participación en el proceso de adjudicación de bienes, claro está, sin que eso implique desplazar a las personas que están en lista de espera.⁶⁰ En consecuencia, la Corte ordenará al Municipio de Fusagasugá y, de forma mancomunada y solidaria, a Acción Social que en el término máximo de quince (15) días, contados a partir de la comunicación de la presente providencia, adelanten las diligencias indispensables para garantizarle la participación en tal proceso.

Del mismo modo, la Sala siguiendo los lineamientos establecidos en el auto 092 de 2008,⁶¹ en el que identificó y valoró (i) los riesgos de género en el marco del conflicto armado que causan el desplazamiento forzado de las mujeres, así como (ii) las distintas facetas de género del desplazamiento y la respuesta estatal a las mismas, ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro del término máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta

providencia, incluya a la demandante en el programa de género de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada.⁶²

Las razones expuestas son suficientes para confirmar parcialmente las sentencias dictadas, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fusagasugá el 17 de marzo de 2009 y, en segunda, por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Fusagasugá el 28 de enero de la misma anualidad, en cuanto decidieron negar la tutela del derecho a que se suspendan las diligencias policivas como una supuesta salvaguarda del derecho a la vivienda digna. Pero, no es una confirmación plena porque a juicio de la Corte, los jueces sí han debido tutelar el derecho a la vivienda digna al menos en cuanto se refiere al derecho de la tutelante y de su hija a tener albergue temporal digno y a su inclusión en los programas para la población desplazada.

III. DECISIÓN

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de los términos procesales dispuesta en auto del 1° de septiembre de 2009.

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fusagasugá el 17 de marzo de 2009, que a su vez confirmó la proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Fusagasugá el 28 de enero de la misma anualidad, en cuanto decidieron NEGAR LA TUTELA del derecho a que se suspendan las diligencias policivas como una supuesta salvaguarda del derecho a la vivienda digna. En cambio, la Corte procederá a TUTELAR el derecho a la vivienda digna de la peticionaria y de su hija, en cuanto se refiere al derecho que les confiere a tener albergue temporal digno suministrado por el Estado, y a su inclusión en los programas para la población desplazada.

Tercero.- En consecuencia, ORDENAR al Municipio de Fusagasugá y, de forma mancomunada y solidaria, a Acción Social que:

* adelanten las gestiones indispensables para proveerles a María Victoria Manrique Gutiérrez y a su hija, en el término máximo de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, un albergue temporal provisional hasta tanto puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar que cuente, también, con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas.

* adelanten las gestiones indispensables para garantizarles a María Victoria Manrique Gutiérrez y a su hija, en el término máximo de quince (15) días, siguientes a la notificación de la presente providencia, la participación en el proceso de adjudicación de bienes fiscales, sin que ello implique desplazar a las personas que están en lista de espera.

Cuarto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término máximo de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta providencia, incluya a la demandante en el programa de género de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar, de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas y de prevención de la explotación doméstica y laboral de la mujer desplazada.

Quinto.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

(T-967/2009)

1 Folio 28 del cuaderno principal.

2 Folio 26 ibídem.

3 Ibíd.

4 Folio 27 ibíd.

5 Folio 29 ibíd.

6 Folio 35 ibíd.

8 Folio 59 ibíd.

9 Folio 60 ibíd.

10 Folio 73 ibíd.

11 Folio 74 ibíd.

12 Folio 156 ibíd.

13 Folio 157 ibíd.

14 Folio 167 ibíd.

15 Folio 11 del cuaderno N° 2.

16 Ibídem.

17 Folio 13 ibíd.

18 Folio 14 ibíd.

19 Folio 10 del cuaderno de revisión.

20 Folio 30 ibíd.

21 Folio 46 ibíd.

22 Folio 39 ibíd.

23 Ibídem.

24 Folio 59 ibíd.

25 Folio 60 ibíd.

26 Ibídem.

27 Ibíd.

28 Ibíd.

29 Folio 61 ibíd.

30 Folio 65 ibíd.

31 Mediante la cual declaró exequible el párrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

32 Esta Corporación en sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), sostuvo que estos principios rectores “pueden, entonces (i) ser normas relevantes para resolver casos específicos, y (ii) tener verdadero rango constitucional, si son preceptos que reiteran normas incluidas en tratados de derechos humanos o de derecho humanitario. El uso (i) denota que ciertos principios o algunos de sus párrafos hacen parte de lo que la Corte ha denominado bloque de constitucionalidad en sentido lato, mientras que el uso (ii) denota que algunos de entre ellos forman parte del bloque de constitucionalidad en

estricto sentido, ya que tienen jerarquía constitucional e, incluso, sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de las leyes”.

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

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

35 Esta Corporación en sentencia SU-090 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), indicó que el estado de cosas inconstitucional tiene lugar cuando (i) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas -que pueden entonces recurrir a

la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales- y (ii) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.”

36 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

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

39 T-227 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

40 SU-1150 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

41 T-215 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

42 C-278 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

43 Una mirada transversal a la jurisprudencia constitucional, muestra que no existe una respuesta unívoca respecto de la fundamentalidad del derecho a la vivienda digna, planteándose realmente un zigzagueo “entre la idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata y la esencialidad e inalienabilidad del derecho para la persona”. En este contexto, ha dispuesto este Tribunal que “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica).”

44 En relación con este criterio para determinar la fundamentalidad de un derecho, véase la sentencia T-002 de 1992 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

45 T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). Ha sido abundante la jurisprudencia de la Corte en la que el derecho a la vivienda en condiciones dignas de la población desplazada ha sido protegido. Al respecto, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000 (M P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-602 de 2003, T-754 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería, T-966 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-268 de 2008, T-064 de 2009 (MP. Jaime Araújo Rentería)

46 T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

47 Ibídem.

48 Numeral 66 del auto 008 de 2009.

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

50 Organización de las Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para

el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

51 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57° período de sesiones. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro.

52 La Corte en sentencia T-821 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino), sobre el derecho a la reparación integral dijo: “Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral. En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng) (...) y los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2). (Negritas por fuera del texto original).

53 Así lo ha dicho, por ejemplo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la Consulta del veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), Consejero Ponente, Javier Henao Hidrón.

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

55 El artículo 1°, Decreto 992 de 1930, dice: “Toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia del material de una finca, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, podrá pedir por sí o por medio de apoderado debidamente constituido al respectivo alcalde municipal

la protección consagrada en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905”.

56 El artículo 16, Ley 57 de 1905, dispone a este respecto: “[c]uando el funcionario de policía que deba ejecutar el desahucio de una habitación que debe ser entregada encontrare en ella alguna persona padeciendo una enfermedad grave, cuya vida peligre si fuere sacada de la habitación, recibirá información jurada de dos médicos sobre el hecho; a falta de médicos nombrará dos peritos; y si se comprobare que la vida de la persona enferma pueda comprometerse por hacerla salir, suspenderá la práctica de la diligencia y señalará un término prudencial, de acuerdo con el concepto pericial, siempre que dicha persona haya habitado la finca antes de la notificación del desahucio, dando cuenta con copia de su resolución al juez competente”.

57 La Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto, por ejemplo, en la Sentencia SU-805 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, al resolver la acción de tutela de una persona que había sido lanzada por supuesta ocupación de hecho de un bien inmueble. Cfr., además, la Sentencia 08001-23-31-000-2006-00905-01(ACU) de la Sección Quinta del Consejo de Estado, expedida el primero 1° de noviembre de 2007, M.P. María Noemí Hernández, en la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado, al resolver la acción de cumplimiento interpuesta por un particular para que se cumpliera una de las resoluciones adoptadas en un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, que era una posición dominante de esa colegiatura, la que señalaba que las resoluciones adoptadas en un proceso policivo no podían ser demandadas mediante acciones contencioso administrativas.

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

59 En las sentencias T-981 de 2007 (MP. Jaime Araújo Rentería), T-1231 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo), la Corte se apoyó de este principio para resolver los asuntos objeto de revisión.

60 El principio Pinheiro N° 8 señala: “Derecho a una vivienda adecuada. 8.1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. Los Estados deben adoptar medidas

positivas para mejorar la situación de los refugiados y desplazados que no tienen viviendas adecuadas.” Por su parte, el principio Deng N° 18 sostiene: [E]l derecho de los desplazados a un nivel adecuado de vida, y (2) especifica que como mínimo, independientemente de las circunstancias y sin discriminación, las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, a (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) acomodación, refugio y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. También (3) se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas.” El principio N° 4 hace referencia a la prohibición de discriminación y garantía de protección y asistencia especiales para ciertas categorías de desplazados internos como las mujeres cabeza de familia. Finalmente, el principio N° 11 protege los derechos de los desplazados a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (Tomado del anexo N° 3 de la sentencia T-025 de 2004).

61 MP. Manuel José Cepeda Espinosa. La citada providencia sobre el carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, sostuvo: “Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. El carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como se precisa brevemente a continuación.”

62 El mismo proveído señaló que el diseño, adopción e implementación de cada uno de estos programas debe hacerse dentro de un término de tiempo corto, a saber, un máximo

de tres (3) meses.