



Comunicado 01

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Enero 21 de 2021

SENTENCIA SU-016/21 (21 enero)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente T-7626515

Acción de tutela presentada por Dairo Manuel Navas Reyes y otros
en contra de la Alcaldía de El Copey y otros

UNIFICACIÓN DE LAS REGLAS JURISPRUDENCIALES EN RELACIÓN CON LAS DILIGENCIAS DE DESALOJO POR OCUPACIÓN IRREGULAR DE BIENES DE CARÁCTER PÚBLICO

La Corte Constitucional examinó una situación de ocupación irregular de un predio del municipio El Copey, en el marco de la cual un grupo de 57 ocupantes, conformado por víctimas de desplazamiento forzado y otros sujetos de especial protección constitucional -SEP, presentó acción de tutela. La solicitud de amparo pretendía la suspensión de las actuaciones hasta que se adelantaran medidas de protección del derecho a la vivienda de corto y largo plazo.

La Sala advirtió que en el desarrollo de 20 años de jurisprudencia las medidas de amparo en los procesos de desalojo de SEP por ocupaciones irregulares presentaron matices que generaron diferentes obligaciones para las autoridades competentes, así como impactos diferenciados en la política pública de vivienda. Por lo tanto, **unificó las reglas en la materia así:**

En primer lugar, reiteró que las actuaciones ilegales no generan derechos y que las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan en la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, la Sala subrayó que de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se derivan derechos y que esta circunstancia tampoco suspende las medidas de desalojo.

En segundo lugar, precisó que en los casos en los que la ocupación se dirija a satisfacer de manera precaria la necesidad de vivienda por víctimas de desplazamiento forzado o SEP, las autoridades deben adelantar de manera diligente las actuaciones para lograr el desalojo con plena observancia de las reglas del debido proceso.

En tercer lugar, la entidad territorial municipal debe proveer un **albergue temporal por el término máximo de siete meses a las víctimas de desplazamiento forzado**. La medida comprende a aquellas personas que no cuenten con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda y, además,

enfrentan procesos de desalojo. Este remedio tiene fundamento en el impacto diferenciado del desplazamiento forzado en el derecho a la vivienda y **no en la calidad de ocupante irregular de un predio**, y se circunscribirá a las víctimas cuya calificación de carencias en materia habitacional, por parte de la UARIV, sea extrema o grave y que no reciban ayudas humanitarias que cubran ese componente. En relación con los otros SEP la Sala advirtió que no procede el albergue. No obstante, las diligencias deberán adelantarse con el acompañamiento de las instituciones con competencias para la protección de dichos sujetos e incluirá el otorgamiento de información a los migrantes sobre las políticas de regularización de la permanencia en el país y la oferta institucional de atención a la migración masiva.

En cuarto lugar, en aras de que el acceso a la vivienda se efectúe de manera ordenada y a través de los mecanismos legales previstos para el efecto, las autoridades del orden nacional, con competencias en el desarrollo de la política de vivienda, deberán inscribir a las víctimas de desplazamiento forzado y los SEP, que cumplan con los requisitos para el efecto, en los programas en desarrollo. Esto no implicará modificar el orden de las personas que están en lista de espera, ni la inclusión en proyectos de vivienda específicos.

En quinto lugar, para lograr la debida ejecución de las medidas descritas, la Corte profirió órdenes estructurales dirigidas a: (i) reforzar la capacidad de respuesta y apoyo de la UARIV a las autoridades municipales a través de la creación de un micrositio en la página web y el desarrollo de protocolos de atención a estos casos; (ii) la adecuada identificación de la política actual de vivienda para las víctimas de desplazamiento forzado mediante la rendición de informes por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA a la Sala Especial de Seguimiento al ECI desplazamiento forzado, y (iii) el desarrollo de estrategias de comunicación más efectivas en relación con la política de vivienda para la población más vulnerable.

Finalmente, las reglas de unificación descritas se aplicaron al caso concreto, razón por la que la Sala Plena concedió parcialmente el amparo del derecho al debido proceso y vivienda de los accionantes víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, ordenó la aplicación de efectos *inter comunis* en relación con los sujetos que se encontraran en las mismas condiciones definidas en la sentencia y que estuvieran incluidos en las caracterizaciones realizadas durante el trámite de desalojo y el curso de la acción constitucional.

La Magistrada Paola Meneses Mosquera salvó el voto, el Magistrado Alejandro Linares Cantillo aclaró el voto y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos presentaron salvamento parcial de voto.

Salvamentos y aclaraciones de voto

La Magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvó su voto en la decisión de la referencia. Consideró que la Sala ha debido negar la acción de tutela, al no estar

acreditada una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes. Lo anterior, en la medida en que, conforme al artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela sólo procede cuando los derechos fundamentales de una persona o un grupo de personas han sido vulnerados o están actual y ciertamente amenazados por la acción o la omisión de las autoridades o particulares, pero no en supuestos hipotéticos de amenaza.

En primer lugar, a diferencia de la tesis mayoritaria, consideró que no era procedente el amparo de aquellos derechos a partir de circunstancias hipotéticas o eventuales de amenaza. La ponencia planteó, de manera acertada, que no había existido una violación o vulneración de los derechos al debido proceso ni a la vivienda digna, ya que en el proceso policivo y en las diligencias de desalojo se garantizó el primero y se protegieron las prestaciones constitucionales adscritas al segundo. No obstante, de forma mayoritaria, la Sala concedió el amparo de los derechos ante *“la posible amenaza”* a que podrían estar expuestos en la futura diligencia de desalojo que llegara a realizar el municipio de El Copey.

A diferencia de esta postura, la Magistrada Meneses consideró que el amparo de los derechos fundamentales no podía estar fundamentado en circunstancias hipotéticas o eventuales de amenaza. Esto, por cuanto las circunstancias fácticas referidas en la ponencia para amparar los derechos fundamentales no daban cuenta de un principio de certeza, actualidad o proximidad de lesión de los derechos, de los que fuese posible inferir que se encontraran amenazados. Por el contrario, las actuaciones adelantadas por las autoridades administrativas accionadas fueron diligentes y garantes del derecho al debido proceso, como de las prestaciones positivas adscritas al derecho a la vivienda digna de los accionantes, conforme a su regulación vigente. Así las cosas, a partir de los elementos obrantes en el expediente, la Magistrada Meneses consideró que no existían elementos probatorios de los que se pudiera inferir razonablemente que las autoridades administrativas accionadas pudieran desconocer, en el futuro, sus actuaciones precedentes en circunstancias semejantes, y, por tanto, amenazar los derechos fundamentales de los accionantes.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, esto es, de la inexistencia de vulneración o amenaza a los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes, la Magistrada Meneses consideró que no era posible emitir órdenes particulares a las autoridades accionadas –en caso de que decidieran adelantar un procedimiento administrativo de desalojo–, como tampoco órdenes estructurales a las demás autoridades vinculadas al trámite.

Por su parte, el Magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** manifestó su salvamento parcial de voto. Consideró que aunque en el presente caso quedó en evidencia que las autoridades implicadas no incurrieron en actuaciones u omisiones que vulneraran o amenazaran los derechos fundamentales de los accionantes, lo cierto es que durante el trámite de la tutela se presentaron nuevos hechos que obligaban a la Corte a pronunciarse para proteger los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado que actualmente se encuentran en el

predio invadido, razón por la cual acompañé la decisión de revocar parcialmente el fallo en cuanto denegaron el amparo de tales personas.

No obstante, en criterio del Magistrado Lizarazo, no resultaban procedentes las ordenes estructurales que adoptó la Sala por mayoría, en particular las órdenes contenidas en los resolutivos octavo a undécimo dirigidas a la UARIV, al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y a FONVIVIENDA, por cuanto se refieren a aspectos operativos y técnicos para la ejecución de políticas públicas a cargo de dichas entidades que sólo a ellas, en el marco de su facultad reglamentaria, corresponde adoptar, entre muchas otras opciones a su alcance para la búsqueda de los mismos fines de publicidad, información y comunicación. En efecto, activar o no un micrositio en el portal web de la UARIV para las comunicaciones con las autoridades y expedir o no un protocolo que regule la acción de la entidad; evaluar la política pública de vivienda para verificar el cumplimiento de los estándares alcanzados tanto en el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, como en FONVIVIENDA; diseñar o no estrategias de información, publicidad y acompañamiento a las víctimas de desplazamiento forzado en relación con el acceso a los programas de vivienda; y formular o no un programa de comunicación y acercamiento a la población vulnerable por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; son asuntos que, no obstante su importancia, no dejan de ser operativos y técnicos y del resorte exclusivo de las entidades a las que dichas órdenes se dirigen. Es probable, incluso, que las mismas entidades tengan mejores ideas acerca de cómo cumplir sus funciones.

En este sentido, en la opinión del Magistrado Lizarazo, se trata de asuntos eminentemente administrativos para cuya determinación carece de competencia la Corte, limitando de esa manera la competencia de las mencionadas entidades para adoptar los mecanismos y procedimientos que estimen más adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

De igual manera, el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto al disentir del ordinal cuarto de la parte resolutiva, al igual que las razones en las que se apoya. A su juicio, los sujetos de especial protección constitucional que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda pero por circunstancias diferentes al desplazamiento forzado, como es el caso de las personas cabeza de hogar, de la tercera edad, miembros de comunidades étnicas, mujeres gestantes, menores de edad, personas en situación de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades, también deben ser amparados con la medida de albergue temporal, dado que tampoco cuentan con los recursos ni una respuesta institucional para la satisfacción del derecho a la vivienda.

Los artículos 51 de la Constitución y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- prevén que todas las personas son titulares del derecho a la vivienda digna, es decir, no establecen distinción para el goce efectivo de dicha prerrogativa. De tal manera que, si con ocasión de una orden de desalojo resulta afectado el derecho a la vivienda digna de alguno de los sujetos de especial protección constitucional distintos a las víctimas del

desplazamiento forzado, es deber del Estado adoptar las respectivas medidas de amparo y de restablecimiento de ese derecho, tales como, el albergue temporal.

La necesidad imperiosa en materia de vivienda no se predica únicamente de las víctimas del desplazamiento forzado, toda vez que esa circunstancia no es ajena a personas que se encuentren en otras condiciones de vulnerabilidad como pobreza extrema, cabeza de hogar, tercera edad, comunidades étnicas, menores de edad, mujeres gestantes, discapacidad, entre otras. De tal suerte que es apremiante otorgarles la medida de albergue temporal con el loable propósito de paliar, en cierto grado, su necesidad indispensable de vivienda, pues, de lo contrario, se configura un déficit de desprotección frente a todas esas personas.

Por último, la Magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y el Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclararon el voto en relación con algunas de los fundamentos contenidos en la parte motiva de la presente sentencia.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente