

## Sentencia T-427/21

Referencia: Expediente T-8.300.035.

Acción de tutela interpuesta por Gloria Imelda Abril Cuevas y otros contra la Alcaldía y la Inspección de Policía y Transporte de Paz de Ariporo.

Asunto: (i) Derecho al debido proceso, (ii) derecho a la vivienda digna de personas en situación de debilidad manifiesta y (iii) alcance del principio de confianza legítima, en el marco de procedimientos de desalojo.

Procedencia: Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo.

Magistrada sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, el 9 de diciembre de 2020, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo, el 17 de noviembre de 2020, que denegó el amparo solicitado por Gloria Imelda Abril Cuevas y otros contra la Alcaldía y la Inspección de Policía y Transporte de Paz de Ariporo.

El 25 de junio de 2021, el asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>1</sup>, por remisión que efectuó el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo. El 30 de agosto de 2021, la Sala Número Ocho de Selección de

---

<sup>1</sup> “Artículo 32.-Trámite de la impugnación. (...) En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión”.

Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para revisión<sup>2</sup> y el 15 de septiembre siguiente, Secretaría General notificó a la Sala Sexta de Revisión que, de conformidad con el artículo 55 del Reglamento Interno, le correspondió por sorteo el estudio del expediente de tutela de la referencia<sup>3</sup>.

## I. ANTECEDENTES

El 28 de octubre de 2020, Gloria Imelda Abril Cuevas y doce personas más<sup>4</sup> formularon acción de tutela en contra de la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, con el propósito de proteger sus derechos al debido proceso y vivienda digna, y el principio de confianza legítima. Los accionantes adujeron que sus derechos fueron transgredidos como consecuencia de: (i) los efectos de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, proferida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, que declaró el carácter público del predio conocido como “Casa Campesina” y, con ello, (ii) las medidas de desalojo formuladas por la Inspección de Policía sobre ese inmueble, a pesar de que la ocupación fue tolerada por la administración por varios años consecutivos.

A continuación, se reseñan los hechos relevantes de la acción de tutela:

### A. Hechos y pretensiones

1. Los accionantes indicaron que se encuentran en situación de pobreza extrema y son sujetos de especial protección constitucional por diversas condiciones. En particular, señalaron que entre los demandantes hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, sujetos en situación de discapacidad, migrantes venezolanos, personas LGBTI, miembros de comunidades étnicas y menores de edad.

2. En atención a las circunstancias descritas y como quiera que no cuentan con los recursos para acceder a una vivienda digna, los actores manifestaron que ocuparon un predio, en estado de abandono, ubicado en el municipio de Paz de Ariporo y conocido como “Casa Campesina”. Refirieron que la ocupación se efectuó en enero de 2004 por la señora Gloria Imelda Abril Cuevas, junto con sus cuatro hijos menores de edad<sup>5</sup>, y con el tiempo, concretamente entre 2009 y 2017, los hijos de la señora Abril Cuevas conformaron nuevos núcleos familiares y la comunidad recibió a terceras personas en situaciones de extrema vulnerabilidad.

---

<sup>2</sup> Con fundamento en el criterio objetivo de “necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial” y los criterios subjetivos de “urgencia de proteger un derecho fundamental y necesidad de materializar un enfoque diferencial”.

<sup>3</sup> Esta norma establece que los asuntos escogidos por la respectiva Sala de Selección de tutelas serán sorteados entre los magistrados de la Corte de manera rotativa y por orden alfabético de apellidos.

<sup>4</sup> (1) Devis Daniel Rodríguez Abril, (2) Yenny Judith Salcedo Abril, (3) Yudy Paola Salcedo Abril, (4) Diana Maritza Moreno Tarache (5) Skarlis Andreina Pérez Tabata, (6) Javier Eduardo Granados, (7) Ana Mery Granados, (8) Jairo Alejandro Granados, (9) Yesica Nayibe Tumay Mora, (10) Moisés Bodiwa, (11) Miriam Mayeba Masiguare Nonei y (12) Julio César Galindo Sánchez.

<sup>5</sup> Yeny Salcedo Abril, Yudy Paola Salcedo Abril, Wilmer Esteban Abril Cuevas y Devis Daniel Rodríguez Abril.

3. Adicionalmente, los demandantes manifestaron que el 14 de diciembre de 2005, la Alcaldía de Paz de Ariporo, por medio de la Resolución 815<sup>6</sup>, declaró el carácter público de varios predios urbanos, entre ellos el conocido como “Casa Campesina”, con lo cual desconoció la ocupación que sobre este ejercían los accionantes, en tanto equivocadamente sostuvo que ese predio era utilizado para la prestación de servicios públicos y actividades de desarrollo municipal, cuando lo cierto era que los actores ejercían su ocupación desde 2004.

4. Informaron que se enteraron de la precitada resolución como consecuencia del proceso de desalojo iniciado en marzo de 2019, cuando algunos funcionarios de la administración municipal llegaron a la vivienda y ubicaron en la puerta un oficio que les confería cinco días para el retiro de sus pertenencias y desalojo material, so pena de la imposición de sanciones por invasión de bienes fiscales. En ese contexto, sostuvieron que antes de 2019 ni la Alcaldía ni la Inspección de Policía de Paz de Ariporo realizaron actuaciones judiciales o administrativas encaminadas a recuperar la posesión material del inmueble. De manera que, durante 16 años ocuparon el predio de buena fe, de forma pacífica y realizaron todos los actos de mantenimiento necesarios para garantizar su habitabilidad, sin presentarse obstáculos o barreras por la administración.

5. En el desarrollo del proceso policivo iniciado en 2019, los accionantes precisaron que, entre el 25 de abril y el 31 de julio de ese año, algunos funcionarios de la Alcaldía de Paz de Ariporo y miembros de la Policía Nacional acudieron a su vivienda, sin notificarlos previamente, e intentaron irrumpir en el inmueble. Por esta razón, adujeron que se han negado a cualquier requerimiento administrativo o jurisdiccional, entre ellos, la caracterización de la población. Igualmente, manifestaron que durante el proceso policivo presentaron varias peticiones y solicitudes que no fueron resueltas por la parte demandada<sup>7</sup>.

6. Finalmente, expresaron que el 25 de septiembre de 2020 se intentó llevar a cabo la diligencia de desalojo por la Alcaldía y la Inspección de Policía sin contar con el acompañamiento de una entidad garante de sus derechos. Además, consideraron que la oferta institucional presentada por la entidad territorial era insuficiente, debido a las condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza de las personas que habitan el predio.

7. Con base en las circunstancias descritas, el 28 de octubre de 2020, los ocupantes presentaron la acción de tutela de la referencia y solicitaron como medidas de protección de sus derechos fundamentales que: (i) se deje sin efectos la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, por medio de la cual se declaró el carácter público del predio conocido como “Casa Campesina”; y

---

<sup>6</sup> La Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005 ordenó la titulación de varios inmuebles urbanos de conformidad con las Leyes 716 de 2001 y 901 de 2004, porque fueron ocupados por el ente territorial por más de 10 años, estaban destinados a la prestación de servicios públicos y a proyectos de desarrollo municipal.

<sup>7</sup> En particular, explicaron que el 8 de agosto de 2019 radicaron recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la decisión adoptada el 31 de julio de 2019 que ordenaba su desalojo inmediato, el cual no surtió la vía procesal prevista en el artículo 229 de la Ley 1801 de 2016

(ii) se adopten todas las medidas necesarias para materializar sus derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vivienda digna. Con ello, las autoridades demandadas se abstengan de adelantar cualquier trámite de desalojo hasta que se brinde una solución definitiva en materia de alojamiento.

A la fecha de la presentación de la acción de tutela, la diligencia de desalojo del predio fue fallida y, en consecuencia, los accionantes continuaron en el inmueble.

## **B. Actuación procesal**

El 3 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo admitió la acción de tutela; vinculó a la Personería y a la Oficina de Infraestructura de Obras Públicas de Paz de Ariporo, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) y a la Secretaría de Vivienda del Departamento de Casanare.

### **Respuesta de la UARIV<sup>8</sup>**

La entidad solicitó declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que carece de competencias legales para resolver las pretensiones formuladas por los accionantes. En concreto, señaló que no tiene facultades para intervenir en procedimientos policivos de lanzamiento por ocupación de hecho, ni potestades para brindar una solución de vivienda a todos los demandantes. En ese sentido, aclaró que para acceder a las medidas a su cargo para la atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011, los peticionarios deben estar incluidos en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, verificada la base de datos de la entidad, se encontró que la mayoría de los accionantes no tienen esa condición, a excepción de dos personas que están inscritas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.

### **Respuesta de la Alcaldía de Paz de Ariporo<sup>9</sup>**

El alcalde de Paz de Ariporo solicitó negar la acción de tutela. Para ello, sostuvo que en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho se respetaron los derechos fundamentales de los accionantes, en especial, sus garantías procesales. Explicó que fueron notificados del trámite de acuerdo con las disposiciones que prevé la Ley 1801 de 2016, en cada diligencia intervino el personero municipal y, adicionalmente, les ofrecieron programas y beneficios institucionales acorde con las condiciones identificadas.

También manifestó que los obstáculos que se presentaron en el procedimiento de desalojo no derivaron de la conducta de la administración municipal, sino de la reticencia injustificada de los accionantes a cumplir con las órdenes de policía, a través de su negativa a permitir el ingreso de las autoridades públicas y, con ello, lograr la caracterización de la población. Manifestó que

---

<sup>8</sup> Escrito del 5 de noviembre de 2021.

<sup>9</sup> Escrito radicado el 6 de noviembre de 2020.

este acto inicial es la base para determinar la condición socioeconómica de cada accionante y habilitar de esta manera el acceso a la oferta institucional vigente.

Por último, en lo que se refiere a los efectos jurídicos de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, el alcalde explicó que esa decisión se emitió varios años antes de la acción constitucional, en virtud de la normativa vigente para esa época en torno a bienes catalogados como “*ejidos*”. Además, argumentó que ese acto administrativo de carácter general está revestido de la presunción de legalidad que trata el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 y, de conformidad con el artículo 63 constitucional, es un bien público del que no pueden derivarse derechos de posesión a favor de particulares.

### **C. Decisiones objeto de revisión**

#### **Fallo de primera instancia**

El 17 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo **denegó el amparo** reclamado por los accionantes. En primer lugar, encontró que se trató de un desalojo legítimo por parte de la administración, con el propósito de recuperar materialmente un bien que fue ocupado de manera irregular y evitar así que se consolide una situación jurídica sobre un hecho ilegal.

Aclaró que se trata de un bien público que tiene protección constitucional y legal, de modo que no se derivan derechos de la ocupación efectuada por los accionantes. En ese orden de ideas, precisó que los actores no contaron con los permisos de la autoridad competente, realizaron modificaciones a la propiedad sin autorización previa y durante el proceso policivo no atendieron los llamados de la autoridad municipal para caracterizar a sus ocupantes.

Además, el juez consideró que en las actuaciones de desalojo no se advirtió la violación de derechos fundamentales de los peticionarios, pues las autoridades públicas observaron las normas pertinentes, propusieron medidas alternativas previas al desalojo, notificaron en debida forma la actuación y verificaron el estado del inmueble en términos de incumplimiento de normas técnicas de seguridad.

Sin embargo, el *a quo* indicó que, aun tratándose de un desalojo debidamente justificado, era menester que la autoridad administrativa garantizara los derechos fundamentales de las personas desalojadas y prestara una debida atención a los sujetos de especial protección constitucional, con el propósito de no violar el principio de confianza legítima, a través de un cambio repentino en las condiciones de vivienda de esas familias.

Con fundamento en lo anterior, el juez ordenó suspender cualquier diligencia de desalojo de los ocupantes hasta tanto no se haga la caracterización de las familias, se verifique que cumplan los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda y se compruebe que satisfacen las condiciones para

inscribirlos de manera priorizada en programas estatales. Además, mientras ello se cumple, el juez ordenó que se otorgue una medida temporal de vivienda.

## **Impugnación**

Los promotores del amparo presentaron impugnación en contra del fallo de tutela de primera instancia, en la que cuestionaron el análisis fáctico y jurídico adelantado por el juez.

En primer lugar, adujeron que el *a quo* omitió valorar la tutela desde el momento de ocupación del predio y los argumentos que presentaron en contra de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005. Resaltaron que el razonamiento de la autoridad judicial desconoció que para el año 2004 el inmueble era ocupado por una familia en extrema pobreza, luego, no era válido expedir un acto administrativo que declarara su carácter de bien público. Con ello, manifestaron que la declaratoria en mención negó el derecho de una familia a recibir la propiedad del inmueble, de conformidad con las Leyes 708 de 2011<sup>10</sup>, 1537 de 2012<sup>11</sup> y el Decreto 149 de 2020<sup>12</sup>.

En segundo lugar, expusieron que el juez omitió que, tras la expedición del acto administrativo de carácter general, la Alcaldía de Paz de Ariporo guardó silencio y omitió realizar acciones encaminadas a la apropiación material del predio. De modo que, durante 16 años, permitió que las familias vivieran en el inmueble, cuidaran a sus hijos y conformaran una comunidad de vida que no puede interrumpirse de manera abrupta. Resaltaron que su ocupación no era un hecho desconocido para las diferentes administraciones municipales, dado que, de manera continua, funcionarios públicos fueron al inmueble a realizar encuestas y entrevistas, tal y como sucede con el registro en familias en acción y en el SISBEN.

En tercer lugar, indicaron que no es cierto que se opusieron deliberadamente a la caracterización de los núcleos familiares o que dilataron de manera injustificada el trámite policivo. Señalaron que su conducta fue precedida por el temor que sintieron respecto de las acciones de las autoridades de policía, que llevaron a que su primera reacción fuera negar su ingreso y posterior caracterización.

Finalmente, expresaron que la oferta institucional del municipio fue insuficiente para garantizar su derecho a la vivienda digna, dado que la Alcaldía de Paz de Ariporo dejó en evidencia la falta de programas y proyectos en la materia, con lo cual la única posibilidad con que cuentan para

---

<sup>10</sup> “Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”.

<sup>11</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

<sup>12</sup> “Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos”.

satisfacer su derecho a la vivienda digna es ocupar el predio denominado “Casa Campesina”.

### **Fallo de tutela de segunda instancia**

El 9 de diciembre de 2020, el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo **confirmó la decisión** de primera instancia. Con el fin de valorar la naturaleza del predio y el alcance del procedimiento de desalojo, el *ad quem* reseñó que el bien conocido como “Casa Campesina” fue adjudicado al municipio de Paz de Ariporo desde 2005 y, por lo tanto, al ser un bien público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63<sup>13</sup> de la Constitución y 2519<sup>14</sup> del Código Civil, es imprescriptible e inembargable. Por lo tanto, para ocuparlo, los accionantes tuvieron que acreditar un permiso de la autoridad competente. En caso contrario, la ocupación es ilegal y le correspondía a la administración recuperarlo a través de las vías policivas y judiciales que se encuentran establecidas en la ley.

Adicionalmente, resaltó que a través de la acción de tutela no puede controvertirse la legalidad del acto administrativo de adjudicación del referido inmueble que fue proferido en el año 2005 (como quiera que el mecanismo constitucional no es la vía idónea para definir la titularidad de un bien inmueble) ni tampoco es el escenario para alegar derechos de ocupación sobre el predio, en tanto se trata de un bien de dominio público. En consecuencia, indicó que los accionantes deben regirse por las normas vigentes en materia de espacio público y prestar la colaboración pertinente para que la alcaldía realice la caracterización de los sujetos que residen en el bien inmueble y, a partir de esa actuación, se verifique su situación personal y grado de vulnerabilidad, que les permita acceder a la oferta institucional vigente en materia de vivienda.

### **D. Actuaciones en sede de revisión**

#### **Auto del 12 de octubre de 2021**

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio, el 12 de octubre de 2021, la Magistrada Sustanciadora: (i) formuló diversas preguntas a las partes y autoridades vinculadas en relación con la ocupación del predio, (ii) requirió información al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a FONVIVIENDA, en lo que tiene que ver con los programas de vivienda aplicables al municipio demandado, y (iii) comisionó al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo para la práctica de una inspección judicial al inmueble, con el objetivo de recaudar información respecto de la situación de los accionantes y las condiciones del predio.

---

<sup>13</sup> “ARTÍCULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

<sup>14</sup> “ARTICULO 2519. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES DE USO PUBLICO. Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

## **Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)<sup>15</sup>**

La entidad informó que, de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto 1077 de 2015), la institución solo está facultada para intervenir en el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), por medio de apoyos técnicos para la identificación de los hogares potencialmente beneficiarios, después de que FONVIVIENDA presente el reporte de la oferta vigente<sup>16</sup>.

Bajo ese entendido, indicó que en el municipio de Paz de Ariporo está ubicado un proyecto de vivienda gratuito denominado “Los Alelíos”, con un número de 200 viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie, a partir de porcentajes de composición poblacional que correspondan a 65 personas en condición de desplazamiento forzado, 100 individuos en situación de extrema pobreza y 35 personas censadas por desastres naturales o ubicados en zonas de alto riesgo. A la fecha del reporte presentado ante la Corte, la institución precisó que FONVIVIENDA ya seleccionó los hogares que cumplían con los requisitos de postulación, pero ninguno de los accionantes probó las condiciones fijadas para ser potenciales beneficiarios.

De hecho, manifestó que hay demandantes que reportan una residencia diferente al municipio de Paz de Ariporo<sup>17</sup>. En específico, Yenny Judith Salcedo Abril registra su residencia en la ciudad de Bogotá; y Javier Eduardo Granados, Ana Mery Granados y Jairo Alejandro Granados en el municipio de Támara, Casanare.

## **Respuesta de FONVIVIENDA<sup>18</sup>**

La apoderada de FONVIVIENDA informó que ninguna de las personas identificadas en el proceso de tutela se encuentra en la lista de potenciales beneficiarios de programas de vivienda gratuita a aplicarse en el municipio de Paz de Ariporo.

## **Respuesta de la Inspección de Policía, Tránsito y Transporte de Paz de Ariporo<sup>19</sup>**

En primer lugar, la Inspectora precisó que el único expediente relacionado con la recuperación del bien inmueble denominado “Casa Campesina” es el radicado con el número 165-2019. Afirmó que con anterioridad a 2019 no existe en el archivo del despacho un trámite con iguales características dirigido a la restitución material del inmueble en mención.

---

<sup>15</sup> Escrito radicado el 15 de octubre de 2021.

<sup>16</sup> A través de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos de la entidad.

<sup>17</sup> Según las fuentes de información registradas por FONVIVIENDA.

<sup>18</sup> Escrito radicado el 20 de octubre de 2021.

<sup>19</sup> Escrito radicado el 20 de octubre de 2021.

En segundo lugar, señaló que el procedimiento de desalojo se adelantó de acuerdo con las atribuciones otorgadas por el Legislador, previstas en la Ley 1801 de 2016, para lo cual aportó el expediente 165-2019 que contiene las siguientes actuaciones:

(i) **El 14 de marzo de 2019**, avocó conocimiento por comunicación remitida por la Oficina Asesora de Planeación Municipal<sup>20</sup>, que informó acerca de la ocupación irregular de un bien fiscal identificado con folio de matrícula inmobiliaria 475-15042 y conocido como “Casa Campesina”. Además, en la misma actuación ofició al personero municipal para lo de su competencia.

(ii) **El 18 de marzo de 2019**, realizó una inspección ocular al predio identificado con folio de matrícula 475-15042 y conocido como “Casa Campesina”, con acompañamiento de la Fuerza Pública, a fin de notificar a los ocupantes sobre el inicio del procedimiento de desalojo. Sin embargo, debido a la negativa para su ingreso, decidió notificarlos por estado mediante un oficio colgado en la puerta de la vivienda<sup>21</sup>.

(iii) **El 21 de marzo de 2019**, solicitó a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del municipio de Paz de Ariporo un concepto técnico respecto del estado actual del área de vivienda denominada “Casa Campesina”, debido al deterioro advertido sobre el inmueble.

(iv) **El 22 de marzo de 2019**, recibió por parte de los accionantes una solicitud de suspensión de la orden de desalojo, en la que se argumentaba sus derechos de propiedad, a causa de su ocupación prolongada.

(v) **El 23 de abril de 2019**, recibió un escrito de la Defensoría del Pueblo, Regional Casanare, en el que se aducía el respeto de los derechos fundamentales de los accionantes.

(vi) **El 24 de abril de 2019**, ordenó una visita, con el acompañamiento de la Comisaría de Familia, de la Secretaría de Obras Públicas y de la personería de Paz de Ariporo, debido a la reticencia de los ocupantes a permitir el ingreso de funcionarios públicos para realizar la respectiva caracterización de la población y adelantar el concepto sobre las condiciones estructurales del predio.

(vii) **El 25 de abril de 2019**, realizó la visita ordenada por medio del auto del 24 de abril. Sin embargo, en esa diligencia se dejó constancia que los ocupantes del predio identificado con folio de matrícula 475-15042 no permitieron el ingreso de los funcionarios de la administración municipal. En la diligencia también se dejó constancia que las condiciones del inmueble eran precarias, la vivienda era oscura, sin ventilación y en total deterioro.

(viii) **El 3 de mayo de 2019**, la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas certificó ante la Inspección de Policía de Paz de Ariporo que el inmueble

---

<sup>20</sup> De la misma fecha.

<sup>21</sup> Mediante Notificación No. 004 del 18 de marzo de 2019.

denominado “Casa Campesina” no cumple con las normas técnicas de seguridad de inmuebles urbanos, debido a que se encuentra en un alto deterioro y existe riesgo de colapso, razón por la cual recomendó evacuar a las personas, señalizarlo y prohibir su habitabilidad. El concepto señaló “(...) *descomposición en materiales de revestimiento de los muros que comprenden las fachadas (...)*”, “(...) *no cuenta con conexión legal a energía eléctrica, ni cuenta con disponibilidad sanitaria (...)*”; “(...) *se presentan vacíos en la placa por falla y fractura de concreto considerable y degradación del hormigón (...)*”, “(...) *deterioro de placa de entepiso y desprendimiento de concreto (...)*” “(...) *ni hay enchapes o revestimiento para piso que brinden condiciones confortables para una vivienda*”.

(ix) **El 3 de mayo de 2019**, resolvió el oficio presentado por la Defensoría del Pueblo, Regional Casanare, en el sentido de indicar que el procedimiento policivo cumple las disposiciones previstas en la Ley 1801 de 2016.

(x) **El 27 de junio de 2019**, mediante Resolución 12-006, la Inspección ordenó la restitución del bien inmueble público denominado “Casa Campesina”. Además, impuso como medida correctiva aplicar la remoción de bienes, según lo dispone el artículo 140.6 de la Ley 1801 de 2016. Para ello, les concedió un plazo de diez (10) días calendario, a partir de la ejecutoria de la decisión. En la misma fecha, solicitó aclaración del concepto de infraestructura, con el fin de determinar si el área es objeto de restitución o es necesario su demolición.

(xi) **El 28 de junio de 2019**, visitó el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 475-15042, con acompañamiento de la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, Regional Casanare y la Comisaría de Familia de Paz de Ariporo, con el propósito de notificar la decisión proferida el 27 de junio de 2019 y lograr la caracterización respectiva de la población. Sin embargo, se dejó constancia de la imposibilidad de efectuar dicha caracterización.

(xii) **El 13 de agosto de 2019**, resolvió la solicitud presentada por los actores el 21 de marzo, en el sentido de indicarles que, por tratarse de un bien de naturaleza pública, no es posible trasladarles a particulares su dominio.

(xiii) **El 22 de agosto de 2019**, negó el recurso de reposición interpuesto por los ocupantes del predio conocido como “Casa Campesina” contra la decisión adoptada el 27 de junio de 2019, porque la ocupación era ilegal y sobre un bien de naturaleza pública. Además, concedió el recurso de apelación.

(xiv) **El 4 de junio de 2020**, la Alcaldía de Paz de Ariporo, que fungió como superior jerárquico de la Inspección de Policía, negó el recurso de apelación porque los argumentos presentados por los accionantes eran infundados.

(xv) **El 26 de agosto de 2020**, ordenó la restitución del bien fiscal denominado “Casa Campesina”; comunicó la decisión a la Secretaría de Planeación Municipal, ICBF y Fuerza Pública, y solicitó al Consejo

Extraordinario de Seguridad lineamientos para adelantar la diligencia de restitución del bien. Además, fijó como fecha de la actuación el 25 de septiembre de 2020, ofició a la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas su acompañamiento y coordinación para la maquinaria de demolición de la estructura.

(xvi) **El 28 de agosto de 2020**, notificó por aviso la orden de restitución del inmueble.

(xvii) **El 25 de septiembre de 2020**, adelantó la audiencia de lanzamiento de la ocupación del predio en compañía del delegado de la Alcaldía de Paz de Ariporo, la Comisaria de Familia y el personero municipal. Sin embargo, no se pudo adelantar porque no se logró efectuar la caracterización de las familias, acorde con lo dispuesto en el artículo 223 del Ley 1801 de 2016.

Finalmente, la Inspectora de Policía de Paz de Ariporo manifestó que, a la fecha, no fue posible adelantar la caracterización de la población ni verificar el estado de la ocupación, puesto que, tras efectuar nuevas diligencias al predio, incluso aquella ordenada por la Magistrada Sustanciadora durante el trámite de revisión de la acción de tutela, los querellados impidieron su ingreso.

### **Respuesta de la Personería Municipal de Paz de Ariporo<sup>22</sup>**

Primero, la personera refirió que su participación en el proceso policivo 165-2019 estuvo relacionada con solicitudes de información del procedimiento de desalojo efectuadas a la Inspección de Policía de ese ente territorial. En concreto, señaló que mediante los oficios del 14 y 23 de mayo de 2019, pidió información sobre las medidas de protección para los ocupantes irregulares del predio “Casa Campesina”.

Segundo, en lo que tiene que ver con las condiciones de habitabilidad y el estado actual de la ocupación, informó que, tras efectuar una visita administrativa al predio, el 19 de octubre de 2021, encontró que el inmueble consta de ocho habitaciones las cuales se dividen acorde con el número de familias que actualmente lo ocupan. Indicó, además, que tiene dos unidades sanitarias, un pozo séptico, un tanque de almacenamiento de agua y un corral externo para los animales. En lo que se refiere a la infraestructura para el acceso a servicios públicos esenciales, la personera precisó que no cuenta con los servicios de agua potable, gas natural ni red de alcantarillado, por lo que la comunidad realizó una conexión informal a una vertiente de agua natural y construyó un pozo séptico para el tratamiento de aguas residuales.

### **Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>23</sup>**

Previo a resolver las preguntas formuladas ante esta sede, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio manifestó que, de

---

<sup>22</sup> Escrito radicado el 21 de octubre de 2021.

<sup>23</sup> Escrito del 21 de octubre de 2021.

acuerdo con lo previsto en la Ley 1444 de 2011<sup>24</sup>, su objetivo primordial es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, según las condiciones de acceso y financiación de vivienda. Por lo tanto, no es la entidad pública encargada de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, puesto que para ello está FONVIVIENDA, según lo establece el Decreto Ley 555 de 2003<sup>25</sup>.

Sin embargo, el ente ministerial señaló que, tras verificar los registros de información de los programas “*Mi Casa Ya*”, “*Semilleros de Propietarios*”, “*Casa Digna-Vivienda Digna*” y “*Cobertura a Tasa de Interés French No Vis*”, ninguno de los accionantes ha sido reportado como beneficiario o enlistado como potencial beneficiario. Únicamente precisó que la ciudadana Gloria Imelda Abril Cuevas se postuló en algún momento a un subsidio de vivienda en la bolsa ordinaria, no obstante, no le fue asignado el cupo respectivo.

### **Respuesta de la parte accionante<sup>26</sup>**

Lo primero que comunicaron los accionantes es que son trece (13) personas mayores de edad y una (1) menor de edad, quienes en la actualidad ocupan el predio conocido como “Casa Campesina”. Sobre cada una de ellas, los actores precisaron las circunstancias en que se produjo la ocupación, sus condiciones de mayor vulnerabilidad, las actividades diarias que desempeñan y sus fuentes de ingresos, información reseñada a continuación, a partir de la conformación de núcleos familiares identificados.

<b>Grupo Familiar No. 1</b>
<p><b>Gloria Imelda Abril Cuevas:</b> Indicó que en enero de 2004 debido a su situación de pobreza extrema y como madre cabeza de familia de cuatro (4) menores de edad<sup>27</sup>, ocupó de buena fe la vivienda conocida como “Casa Campesina”, la cual se encontraba en estado de abandono. En la actualidad, señaló que tiene 45 años, una discapacidad en su mano derecha a raíz de un accidente de tránsito, es víctima del conflicto armado por amenazas<sup>28</sup>, no posee bienes de ningún tipo y recibe el pago de la devolución del IVA.</p>
<p><b>Devis Daniel Rodríguez Abril:</b> Llegó al inmueble en enero de 2004 junto con su progenitora, la señora Abril Cuevas. En este momento, conforma un núcleo familiar con ella, tiene 19 años, es deportista, sufre de neumonía, no</p>

<sup>24</sup> “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>25</sup> “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda”.

<sup>26</sup> Escrito del 22 de octubre de 2021.

<sup>27</sup> Sus hijos, igualmente ocupantes del inmueble, Yeny Salcedo Abril, Yudy Paola Salcedo Abril, Wilmer Esteban Abril Cuevas y Devis Daniel Rodríguez Abril.

<sup>28</sup> Incluida desde el 30 de junio de 2016, según certificado de la UARIV. Folio 11.

cuenta con empleo y tampoco recibe ingresos. Precisó que en la actualidad se dedica a cuidar los animales que crían en el inmueble y una parcela agrícola.

#### **Grupo Familiar No. 2**

**Yeny Judith Salcedo Abril:** Llegó junto con su madre al inmueble, en enero de 2004, cuando era una niña de 10 años de edad. Señaló que en 2015 conformó una familia con Diana Maritza Moreno Tarache. En la actualidad, tiene 27 años, no posee bienes de ningún tipo, ni recibe ingresos mensuales. Detalló que sus labores diarias consisten en la realización de manualidades y apoyo al cuidado de los animales que hay en el hogar.

**Diana Maritza Moreno Tarache:** Llegó a vivir a la Casa Campesina en 2015, ya que era el hogar de su pareja y por su situación de pobreza extrema. Indicó que tiene 38 años, es víctima del conflicto armado (por hechos diferentes al desplazamiento forzado), está desempleada y no posee bienes de ningún tipo. Manifestó que sus actividades se concentran en manualidades junto a su pareja y la venta de pollos que cuidan.

#### **Grupo Familiar No. 3**

**Yudy Paola Salcedo Abril:** Manifestó que llegó a vivir a la Casa Campesina en 2004, por circunstancias de pobreza, maltrato y discriminación hacia su progenitora. Aclaró que en 2016 conformó su núcleo familiar con Skarlis Andreina Pérez Tabata y ambas son ocupantes permanentes. En la actualidad, manifestó que tiene 26 años, está desempleada, no posee bienes y sus actividades radican en hacer trabajo social con la comunidad relacionado con la protección del medio ambiente.

**Skarlis Andreina Pérez Tabata:** Indicó que es migrante venezolana y que por las condiciones que atraviesa su país, su condición de pobreza extrema y la decisión de vivir junto con su pareja, ocupa el inmueble desde 2016. Además, explicó que tiene 27 años, no posee bienes y sus actividades radican en hacer trabajo social asociado a la protección del medio ambiente.

#### **Grupo Familiar No. 4**

**Ana Mery Granados:** Llegó a vivir a la Casa Campesina desde 2013, junto con sus dos (2) hijos, para ese entonces menores de edad<sup>29</sup>, debido al desempleo, pobreza extrema y en su condición de madre cabeza de hogar. Manifestó que ahora tiene 61 años, no posee bienes inmuebles, no tiene ingresos mensuales y sus actividades se concretan en labores de limpieza y manejo de verduras para su posterior venta.

**Javier Eduardo Granados:** Llegó junto con su madre Mery Granados en 2013, cuando tenía 13 años, ya que no tenían como subsistir, ni pagar arriendo. En este momento, precisó que tiene 22 años de edad, está desempleado, no posee bienes, no tiene ingresos y sus actividades diarias radican en cuidar y ayudarle a su progenitora en las labores del hogar.

#### **Grupo Familiar No. 5**

**Jairo Alejandro Granados:** Llegó a vivir a la Casa Campesina en 2013,

<sup>29</sup> Jairo Alejandro Granados y Javier Eduardo Granados.

junto con su madre y hermano menor. Aclaró que en 2017 en el mismo predio conformó un nuevo hogar con la señora Yessica Nayibe Tumay Mora y fruto de esa relación nació Emily Valentina. En la actualidad, expresó que tiene 25 años, no posee bienes, está desempleado y recibe el ingreso solidario por ocasión a la pandemia.

**Yessica Nayibe Tumay Mora:** Llegó a la vivienda en 2017, por lo que lleva cuatro años viviendo allí, junto con su esposo e hija menor de edad. Ahora, manifestó que tiene 21 años, está desempleada, no posee bienes, recibe el ingreso solidario con ocasión a la pandemia y sus actividades radican en cuidar su hija de 2 años.

#### **Grupo Familiar No. 6**

**Moisés Bodiwa:** Llegó a vivir, junto con su esposa Miriam Mayeba Masaguare Nones, desde 2009, por cuestión de necesidad, por la lejanía de su territorio colectivo y debido a la urgencia de un centro médico para la atención de su enfermedad renal. Además, indicó que antes de ocupar ese inmueble vivían en la calle. En este momento, señaló que tiene 61 años, pertenece a una comunidad étnica, está desempleado, no tiene ingresos ni bienes propios.

**Miriam Mayeba Masaguare Nones:** Llegó junto con su esposo Moisés Bodiwa a la Casa Campesina. Asimismo, aclaró que pertenece a una comunidad étnica, está desempleada, no posee bienes ni ingresos y sus actividades diarias radican en colaborar con el cuidado de su cónyuge, quien es paciente renal.

#### **Grupo Familiar No. 7**

**Julio César Galindo Sánchez:** Declaró que llegó a la vivienda desde 2013, porque lo obligaron a dejar su predio fruto de una sociedad conyugal que no fue liquidada. Además, precisó que tiene 65 años, sus labores diarias radican en el cuidado y aseo de la Casa Campesina y cuenta con \$80.000 pesos como ingreso al Programa Adulto Mayor.

En segundo lugar, en lo que se refiere a las características generales de la vivienda<sup>30</sup>, los accionantes manifestaron que el inmueble se divide en dos pisos, con ocho (8) habitaciones, cuatro (4) en el primer piso y cuatro (4) en el segundo, en un terreno de 242 metros cuadrados, y en el patio construyeron un lavadero, un galpón para animales y dos (2) baños. Adicionalmente, agregaron que ninguno de los accionantes paga canon de arrendamiento y el mantenimiento del lugar ha incluido adecuación del alumbrado interno y externo, instalación de puertas y el sistema sanitario.

En tercer lugar, respecto de las solicitudes, recursos o acciones que presentaron en contra de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, los actores aclararon que no interpusieron ninguna actuación previa, debido a que para 2004 la señora Gloria Imelda ya vivía de buena fe en el inmueble y ella no conocía de la expedición de ese acto administrativo. Solo se conoció esa

<sup>30</sup> Para ello, aportaron un registro fotográfico del inmueble que da cuenta de espacios internos y externos del predio, por habitaciones separadas, y zona de cultivo familiar y un espacio para la cría de animales pequeños. Folios 29 al 36.

circunstancia en marzo de 2019 cuando, por primera vez, la Inspección de Policía de Paz de Ariporo les comunicó que la Casa Campesina era un bien de carácter público.

Por último, para acreditar su ocupación, los accionantes presentaron los siguientes medios de prueba:

(i) Copia del carné de vacunación de Devis Daniel Rodríguez Abril, de fecha **19 de diciembre de 2008**, que reporta su residencia en la dirección en la Casa Campesina (Folio 12);

(ii) Copia de una formula médica de la señora Gloria Imelda Abril Cuevas, del **21 de agosto de 2009**, que fija su lugar de residencia en la Casa Campesina (Folio 13);

(iii) Copia de cuatro recibos de energía eléctrica provisional, por ENERCA S.A. E.S.P., del **17 de septiembre de 2008**, y **21 de enero, 30 de julio y 3 de septiembre de 2009**, que refieren como clienta a la señora Gloria Imelda, del predio en mención (Folios 18 al 20);

(iv) Comprobante de inscripción de la señora Gloria Imelda Abril Cuevas al Programa de Más Familias en Acción, expedido en **diciembre de 2012** (Folio 14);

(v) Certificado de la Alcaldía de Paz de Ariporo, de **marzo de 2013**, que precisa como residencia de la señora Yudy Paola Salcedo Abril, el inmueble denominado como Casa Campesina (Folio 10);

(vi) Copia de la Encuesta SISBEN, con fecha **12 de agosto de 2013**, donde ubica como dirección de domicilio la Casa Campesina (Folio 16);

(vii) Copia del Registro Único Tributario de la señora Gloria Imelda, emitido el **22 de abril de 2016**, que registra su dirección principal en la ubicación de la Casa Campesina (Folio 17);

(viii) Copia de la constancia de residencia expedida por la Junta Comunal del Barrio Bellavista, del año **2019**, que afirma que la señora Gloria Imelda ha vivido en la Casa Campesina desde el año 2004 (Folio 21); y

(ix) Oficio suscrito por 100 vecinos del Barrio Bellavista del Municipio de Paz de Ariporo, de **septiembre de 2019**, que declaran que los accionantes residen en el inmueble hace más de 16 años (Folios 22 al 28).

### **Respuesta de la Alcaldía de Paz de Ariporo<sup>31</sup>**

La Alcaldía de Paz de Ariporo informó que, tras realizar un nuevo intento de diligencia en el predio, como consecuencia del auto proferido por la

---

<sup>31</sup> Escrito del 22 de octubre de 2021. A través de su respuesta allegó copia fílmica de la diligencia.

Magistrada Sustanciadora, sus habitantes no permitieron el ingreso de los funcionarios públicos, motivo por el cual no realizaron la caracterización de la población ni conocen el número exacto de ocupantes. A la fecha, indicaron que tienen conocimiento de la existencia de cuatro núcleos familiares y ocho personas mayores de edad.

Adicionalmente, señaló que conocieron de la ocupación en marzo de 2019, a raíz de la inspección ocular realizada por la Oficina de Ordenamiento Territorial, dependencia de la Oficina de Planeación, que estableció que el inmueble denominado “Casa Campesina”, con matrícula inmobiliaria 475-15042, era de propiedad del municipio de Paz de Ariporo, según lo establecido en la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005. Aclaró que, una vez conocida la situación de ocupación ilegal, la Inspección de Policía avocó conocimiento del proceso de restitución por uso indebido de bienes fiscales, no obstante, tras 1 año y 7 meses, no han avanzado en el trámite del proceso policivo, por la negativa de los ocupantes a realizar la caracterización.

En lo que se refiere a los programas de vivienda gratuita vigentes en el municipio de Paz de Ariporo, la alcaldía indicó que, además del proyecto “Los Alelíos”, hay tres convocatorias públicas en curso. La primera, mediante Acuerdo Municipal 500-02-001, expedido el 28 de febrero de 2021, que otorgará 790 subsidios de vivienda de interés social en especie, para el proyecto urbano denominado “Senderos de Manare”<sup>32</sup>. Segundo, a cargo de la Gobernación de Casanare, el Proyecto de Vivienda de Interés Social conocido como “Urbanización Villa Carito”, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva<sup>33</sup>. Por último, reseñó la opción de que los hogares participen del subsidio del Programa “Mi Casa Ya”, con el fin de acceder a un crédito hipotecario.

El alcalde señaló que ninguno de los ocupantes del predio “Casa Campesina” han podido participar de las referidas convocatorias, porque aparecen como propietarios de inmuebles o ya recibieron un subsidio de vivienda familiar, lo cual genera una inhabilidad directa para constituirse en potenciales beneficiarios. En concreto, identificó que:

(i) La señora Gloria Imelda Abril Cuevas reporta haber recibido un subsidio de mejoramiento de vivienda familiar por parte de la Gobernación de Casanare, para la Vereda La Candelaria, del Municipio de Paz de Ariporo, recibido a satisfacción en 2003.

(ii) El señor Julio César Galindo Sánchez aparece como propietario de un inmueble urbano, con una extensión de 236,74 metros cuadrados<sup>34</sup>. Además, el IGAC reporta que ejerce dominio y posesión de un lote de terrero ubicado en el área rural del Municipio de Paz de Ariporo, de 7 hectáreas y 9000

---

<sup>32</sup> A la fecha, informó que se postularon 2.253 hogares carente de vivienda, los cuales se encuentran en etapa de cruce de información, para proceder a expedir los listados de admitidos.

<sup>33</sup> Este proyecto tiene previsto en su primera etapa la construcción y entrega de 384 soluciones habitacionales, el cual se encuentra en fase de convocatoria pública hasta el 31 de diciembre de 2021.

<sup>34</sup> Según Matrícula Inmobiliaria 475-12051.

metros cuadrados. También aparece como beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, en la modalidad de mejoramiento, en la Vereda Sabaneta, del Municipio de Paz de Ariporo.

(iii) Los señores Moisés Bodiwa y Miriam Mayabe Masiguare Nones, recibieron un subsidio familiar de vivienda nueva en sitio propio, de interés prioritario en la Comunidad Indígena de San José de Ariporo, Resguardo Caño Mochuelo, por un valor de \$34.000.000 M/C, entregado en 2014.

(iv) La señora Ana Mery Granados es reportada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con un predio rural en el municipio de Támara, Casanare, denominado Buenavista.

### **Auto del 3 de noviembre de 2021**

El 3 de noviembre de 2021, la Magistrada Sustanciadora requirió al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo para que remitiera el informe de la práctica de la inspección judicial realizada al predio “Casa Campesina”.

El 5 de noviembre de 2021, el Juzgado en mención presentó copia de la audiencia de inspección judicial realizada el 26 de octubre de 2021, por medio de la cual dejó constancia que los actores no presentaron información concreta que pudiera determinar sus condiciones de vulnerabilidad. Además, presentó un reporte fotográfico en el que describe condiciones inadecuadas de la vivienda, en particular, las siguientes:



Fotografía No. 1.  
*Espacios externos*



Fotografía No. 2  
*Áreas Sanitarias*



Fotografía No. 3  
*Espacio interno Primer Piso*



Fotografía No. 4  
*Espacio interno Segundo Piso*

El 17 de noviembre de 2021, los accionantes, en respuesta al traslado de las pruebas recaudadas en sede de revisión, reiteraron que las autoridades demandadas desconocieron el principio de confianza legítima, con la decisión de ordenar su desalojo inmediato, luego de 16 años de ocupación. Además, controvirtieron el informe de la inspección judicial enviado por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo, porque no aportó la grabación realizada junto con los accionantes donde se advertía las condiciones adecuadas de la vivienda. Así, allegaron dos registros fílmicos a través de los cuales manifiestan la distribución de cada espacio identificado como “Casa Campesina” y parte del trámite del procedimiento de desalojo efectuado sobre los querellados el 25 de septiembre de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

La Sala Sexta de Revisión es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia. Lo anterior, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

1. La acción de tutela pone de presente una discusión constitucional que involucra, de un lado, el alcance en la protección de los derechos fundamentales de personas que refieren diversas condiciones de vulnerabilidad, ocuparon de manera irregular un bien inmueble de naturaleza fiscal, pero su actuación fue tolerada por la administración municipal de forma prolongada y, de otro lado, la tensión que surge con disposiciones constitucionales que facultan a la entidad para adoptar las medidas que considere necesarias a fin de asegurar el interés general y la protección efectiva de bienes públicos.

2. Las personas que formularon la acción de tutela en contra de la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo presentaron argumentos que cuestionaron el trámite del proceso policivo 165-2019, en el que se pretende

el desalojo del bien, e indicaron que esa actuación vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y vivienda digna, así como el principio de confianza legítima, fundado en el tiempo de la ocupación tolerada por la administración municipal.

En relación con la protección del **derecho al debido proceso**, señalaron que durante el trámite policivo dirigido a lograr el desalojo del predio, las autoridades municipales: (i) no les notificaron en debida forma las actuaciones administrativas para el desalojo; (ii) se hizo un uso indebido de la fuerza por parte de las autoridades de policía; (iii) no les resolvieron solicitudes y peticiones interpuestas respecto del alcance del procedimiento en mención; (iv) el recurso de apelación no fue resuelto por la autoridad competente; y (v) tampoco contaron con el acompañamiento de una institución garante.

En lo que tiene que ver con su **derecho a la vivienda digna**, manifestaron que la orden de desalojo y restitución del predio lo amenaza de forma grave e inminente, porque, debido a su condición de pobreza extrema y alta vulnerabilidad, no cuentan con recursos para satisfacer necesidades básicas en materia habitacional. Además, afirmaron que, durante el trámite del proceso policivo, la oferta institucional presentada por la administración fue insuficiente y carece de correspondencia con las circunstancias de cada sujeto de especial protección constitucional.

En lo que respecta al principio de **confianza legítima**, adujeron que su ocupación no es improvisada ni reciente, sino que habitan el predio desde 2004. Desde esa fecha, las autoridades accionadas guardaron silencio y omitieron realizar acciones judiciales o administrativas encaminadas a su recuperación material. Además, expusieron que la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, que soporta el desarrollo del proceso policivo, desconoce que ese predio materialmente no era un bien público en la medida en que estaba ocupado por particulares.

3. La Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo controvirtieron los argumentos de los accionantes y negaron la violación de derechos fundamentales. En concreto, adujeron que durante el trámite policivo respetaron cada una de las garantías procesales previstas en la Ley 1801 de 2016, al punto que, a la fecha de presentación del escrito de contestación ante la Corte Constitucional, no han podido materializar la orden de desalojo.

Además, reseñaron que no han definido las medidas para garantizar el acceso a programas de vivienda, debido a que los accionantes no han permitido la caracterización. Agregaron que, consultada las bases de datos públicas, algunos ocupantes registran inmuebles de su propiedad o ya fueron favorecidos con programas de vivienda, razón por la cual no hacen parte de la población potencialmente beneficiaria de un subsidio de vivienda.

En lo que tiene que ver con el alcance del principio de confianza legítima manifestaron que, aunque conocieron de la ocupación irregular hasta marzo

de 2019, lo cierto es que la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, que determina que el predio con matrícula inmobiliaria 475-15042 es un bien de naturaleza pública, es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad y, en consecuencia, tiene un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

4. Los jueces de tutela compartieron el razonamiento de la administración municipal y negaron el amparo de los derechos fundamentales. En ambas instancias, los jueces consideraron que: (i) se trata de un proceso de desalojo debidamente justificado, dado que los accionantes ocuparon de manera irregular un predio de propiedad del Estado; y (ii) durante el proceso policivo la entidad territorial observó las normas pertinentes en materia de desalojo. No obstante, con el propósito de respetar la condición de debilidad manifiesta de los ocupantes, ordenaron suspender cualquier diligencia de desalojo hasta tanto no se haga su caracterización y estén inscritos de manera priorizada en programas estatales para el acceso a la vivienda.

5. Con soporte en los hechos y argumentos expuestos, la Sala advierte que el caso plantea la resolución de tres problemas jurídicos diferentes correlacionados con el trámite del proceso policivo 165-2019, dirigido a lograr el desalojo de los ocupantes del inmueble de naturaleza fiscal, denominado “Casa Campesina” y ubicado en el municipio de Paz de Ariporo, veamos:

En primer lugar, como ya se indicó, la acción de tutela refiere circunstancias que se estiman violatorias del debido proceso en el marco del procedimiento de desalojo. Por consiguiente, le corresponde a la Sala establecer si: ¿La Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo vulneraron el derecho al debido proceso por el desconocimiento de las garantías procesales de los ocupantes del predio identificado con el folio inmobiliario 475-15042, en el marco del proceso policivo de desalojo 165-2019?

En segundo lugar, los accionantes reclaman con fundamento en sus condiciones sociales y económicas el otorgamiento de soluciones definitivas de vivienda, como presupuesto para la materialización de la medida de desalojo. Por esta razón, a la Sala también le corresponde determinar si: ¿la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo vulneraron el derecho a la vivienda digna por omitir acciones encaminadas a brindar soluciones de vivienda definitivas previo a ordenar la restitución material del inmueble que ocupan?

En tercer lugar, el caso presenta la particularidad de que el municipio de Paz de Ariporo reconoce que, por desconocimiento, la ocupación se toleró de forma prolongada, circunstancia que debe ser valorada con respecto al trámite del proceso policivo de desalojo. Por ello, la Sala debe establecer si: ¿la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo desconocieron el principio de confianza legítima por un cambio repentino en las condiciones de vivienda de las familias que ocuparon el predio denominado “Casa Campesina”? A partir de este problema se debe establecer ¿si con la

expedición de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005 se desconocieron los derechos de propiedad que los accionantes aducen sobre el predio? y, adicionalmente, determinar ¿qué obligaciones en el marco del desalojo se derivan de la omisión y/o tolerancia de la administración que permitió a las personas vivir permanentemente en el inmueble, cuidar a sus hijos y conformar una comunidad durante varios años consecutivos?

6. Para resolver los problemas descritos, la Sala abordará la siguiente metodología. Inicialmente, se analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra actuaciones surtidas en el marco de procedimiento de desalojo por la ocupación irregular de predios y respecto de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. En caso de que se encuentren acreditados estos presupuestos, la Sala pasará a reiterar las reglas fijadas recientemente en la **Sentencia SU-016 de 2021**<sup>35</sup> en relación con: (i) las garantías del debido proceso en el marco de procesos de desalojo y (ii) el alcance del derecho a la vivienda digna de personas en condición de debilidad manifiesta y sus cargas correlativas en el desarrollo del proceso policivo de desalojo. Además, en vista de que se aduce una ocupación tolerada por la administración, (iii) la Sala reconstruirá la línea jurisprudencial sobre el alcance del principio de confianza legítima respecto de bienes de carácter público, para determinar sus efectos en relación con las órdenes adoptadas en un proceso policivo. Fijadas las reglas, la Corte resolverá el caso concreto.

### **Examen de los requisitos de procedencia de la acción de tutela**

7. Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución y las reglas que lo desarrollan previstas en el Decreto Ley de 2591 de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado cuatro presupuestos de procedencia de la acción de tutela, aplicados de forma pacífica y reiterada, los cuales se verificarán en el presente asunto.

### **Legitimación en la causa por activa**

8. El artículo 86 superior establece que toda persona puede acceder a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales afectados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de los particulares, en los casos que determine la ley. Esta disposición constitucional determina la legitimación para la formulación de la solicitud de amparo, circunscrita al titular de los derechos fundamentales cuya protección o restablecimiento se persigue.

9. En desarrollo de esa disposición constitucional, el artículo 10° del Decreto Ley 2591 de 1991 y con ello la jurisprudencia constitucional, precisa que, la acción de tutela puede ser ejercida: (i) por la persona que sufre la violación o amenaza de sus derechos fundamentales; (ii) mediante apoderado judicial, en cuyo caso este debe ser abogado en ejercicio y acreditar esa condición; (iii) a

---

<sup>35</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

través de representante legal cuando se trata de una persona jurídica o el afectado es un menor de edad; (iv) por medio de agente oficioso, quien actúa en representación de una persona que no se encuentra en posibilidad física, psíquica o de cualquier otro tipo para demandar la protección de sus derechos; y (v) por el defensor del Pueblo o los personeros municipales<sup>36</sup>.

10. En el presente caso, Gloria Imelda Abril Cuevas y doce personas más<sup>37</sup> formularon acción de tutela en contra de la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, con el propósito de proteger sus derechos a la vivienda digna y debido proceso, y el principio de confianza legítima, como consecuencia de las medidas de desalojo efectuadas sobre el predio denominado “Casa Campesina” que ocupan y los efectos de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005.

11. En el expediente está acreditado que los actores presentaron la acción de tutela a nombre propio<sup>38</sup>, cada uno de los accionantes suscribió la solicitud de amparo<sup>39</sup> y además aportaron copia de sus respectivos documentos de identificación<sup>40</sup>. De modo que la solicitud constitucional fue presentada por los titulares de los derechos fundamentales cuya violación se denuncia y en relación con los que se reclama su protección y restablecimiento. En consecuencia, la Sala tendrá por acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por activa en relación con cada uno de los accionantes, debido a que son titulares de los derechos fundamentales que se considera fueron transgredidos por las autoridades del municipio de Paz de Ariporo.

### **Legitimación en la causa por pasiva**

12. La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada<sup>41</sup>. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

13. En el presente caso, la acción de tutela inicialmente se dirigió en contra de la Alcaldía de Paz de Ariporo y la Inspección de Policía y Transporte del mismo ente territorial. Luego, en el trámite de la actuación constitucional, el *a quo* vinculó a la UARIV, a la Secretaría de Vivienda del Departamento de

---

<sup>36</sup> Sentencias T-416 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-086 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-176 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-435 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-511 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

<sup>37</sup> (1) Devis Daniel Rodríguez Abril, (2) Yenny Judith Salcedo Abril, (3) Yudy Paola Salcedo Abril, (4) Diana Maritza Moreno Tarache (5) Skarlis Andreina Pérez Tabata, (6) Javier Eduardo Granados, (7) Ana Mery Granados, (8) Jairo Alejandro Granados, (9) Yesica Nayibe Tumay Mora, (10) Moisés Bodiwa, (11) Miriam Mayeba Masiguare Nonei y (12) Julio César Galindo Sánchez.

<sup>38</sup> Folio 1. Archivo “Escrito demanda tutela”.

<sup>39</sup> Folios 35 y 36. Archivo “Escrito demanda tutela”.

<sup>40</sup> Folios 1 al 13. Archivo “Anexos demanda tutela”.

<sup>41</sup> Sentencia T-373 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Casanare, a la Oficina de Infraestructura de Obras Públicas de Paz de Ariporo y a la Personería de ese mismo municipio.

14. Tal y como se explicó en la presentación del caso, la acción de tutela plantea tres violaciones de derechos fundamentales como consecuencia de la conducta de las autoridades descritas. Primero, la transgresión de las garantías procesales en el trámite de desalojo de los ocupantes del inmueble “Casa Campesina”, por acciones como el uso indebido de la fuerza y omisiones como la indebida notificación y la falta de acompañamiento de un garante. Segundo, la amenaza del derecho a la vivienda, ya que, por sus condiciones de pobreza extrema y las especiales circunstancias de vulnerabilidad, no pueden satisfacer por otra vía sus necesidades habitacionales. Tercero, el desconocimiento del principio de confianza legítima, ya que la administración municipal permitió que durante 16 años que las familias vivieran en el inmueble y conformaran una comunidad que no puede ser abruptamente interrumpida.

15. Con base en los hechos referidos, la Sala comprueba la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades accionadas y vinculadas al presente trámite constitucional. En primer lugar, se encuentra el grupo de autoridades que intervinieron en las diligencias de desalojo, a saber: la Alcaldía, la Inspección de Policía, la Oficina de Infraestructura de Obras Públicas y la Personería de Paz de Ariporo, entidades públicas a quienes se les atribuye la violación de los derechos fundamentales de los accionantes y, por lo tanto, estarían llamadas a responder por acciones u omisiones contrarias a la protección de los derechos fundamentales durante el proceso policivo.

16. En segundo lugar, se tiene acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva con respecto al segundo grupo de autoridades públicas que tienen competencias en la determinación del alcance del derecho a la vivienda. En particular, de conformidad con las facultades de las entidades territoriales previstas en el Decreto 1077 de 2015<sup>42</sup>, a la Secretaría de Vivienda del Departamento de Casanare y a la Alcaldía de Paz de Ariporo, les corresponde gestionar y desarrollar soluciones de vivienda en el lugar donde se ubican los accionantes y, por lo mismo, de advertirse una amenaza *iusfundamental*, tendrían la potestad para adoptar alguna determinación específica respecto de la situación que demuestra su condición de extrema pobreza o vulnerabilidad.

Adicionalmente, en vista de que los actores adujeron que, entre las diferentes circunstancias que los hacen merecedores de especial protección constitucional, hay personas víctimas del conflicto armado, la UARIV es, de acuerdo con las disposiciones que prevé la Ley 1448 de 2011<sup>43</sup>, la autoridad encargada de adoptar medidas de protección en relación con el grupo poblacional en mención y, por ello, la entidad facultada para adelantar las gestiones pertinentes para asegurar su protección diferenciada. De modo que se comprueba su legitimación por pasiva.

---

<sup>42</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

<sup>43</sup> “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

17. Por último, los actores solicitaron que, en aplicación del principio de confianza legítima, se dejara sin efectos la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, proferida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, que declaró el carácter público del predio “Casa Campesina”. En concreto, indicaron que no existe razón legal o fáctica para sostener esa naturaleza jurídica, dado que la ocupación del inmueble antecede la declaratoria efectuada por la administración municipal. De cara a esta pretensión, la Sala advierte la legitimación en la causa por pasiva de la Alcaldía de Paz de Ariporo por ser la entidad que expidió el acto administrativo en mención.

En orden de lo expuesto, este requisito se encuentra acreditado respecto de la parte accionada y las autoridades vinculadas en el curso de la acción constitucional.

### **Subsidiariedad**

18. Según el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Adicionalmente, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que el recurso de amparo será improcedente cuando existan otros medios de defensa, cuya existencia será apreciada en concreto, a partir de las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

De acuerdo con estas disposiciones, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que: (i) por regla general, la acción de tutela es procedente cuando no existan otros medios judiciales de defensa o cuando estos ya fueron agotados por quien acude a la jurisdicción constitucional<sup>44</sup>. Además, lo será de manera excepcional, cuando (ii) existe otro mecanismo judicial de defensa, pero no resulta idóneo ni efectivo para garantizar la protección de los derechos fundamentales<sup>45</sup> o (iii) el afectado se encuentre ante un riesgo de perjuicio irremediable<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> En ese orden, la Corte ha señalado que la competencia del juez constitucional no procede cuando: (i) falta agotar los medios de defensa judiciales ordinarios y extraordinarios con los que cuenta el actor, (ii) el asunto está en conocimiento del juez natural de la causa; (iii) se usa el recurso de amparo con el propósito de revivir etapas procesales que se dejaron de emplear de conformidad con las reglas previstas en el ordenamiento jurídico. Sobre este punto, reiteró que la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento paralelo para obtener un pronunciamiento más rápido que en la respectiva jurisdicción, ni adicional cuando el mecanismo está en curso o se pretermitió su ejercicio oportuno. Ver, por ejemplo, las Sentencias T-103 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio y T-467 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>45</sup> La Corte ha indicado que la falta de idoneidad se presenta cuando el mecanismo ordinario no logra amparar, de manera adecuada y conducente, las distintas facetas del derecho fundamental involucrado y no brinda una protección similar a la que se alcanzaría a través de la acción de tutela. Asimismo, se ha considerado ineficaz cuando, analizadas las condiciones específicas del actor, la vía ordinaria no ofrece la protección oportuna e integral que requiere el derecho fundamental presuntamente conculcado. Ver, al respecto, las Sentencias T-460 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-280 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>46</sup> La jurisprudencia ha enfatizado en que el perjuicio irremediable se caracteriza por: (a) la inminencia del daño, es decir por la amenaza de un mal irreparable que está pronto a suceder; (b) la gravedad, que implica que el daño o menoscabo material o moral del haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (c) la urgencia, que exige la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza; y (d) la impostergabilidad de la tutela que exige la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y

19. Adicionalmente, para determinar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el presente caso, la Sala reiterará las reglas de procedencia de la acción de tutela respecto de las actuaciones surtidas en el marco de procedimientos de desalojo por la ocupación irregular de predios y los actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.

**Reiteración de las reglas de procedencia de la acción de tutela contra órdenes de desalojo que afectan directamente el derecho a la vivienda digna. Reiteración de la Sentencia SU-016 de 2021<sup>47</sup>**

20. En primer lugar, la Corte ha señalado que los recursos contra la decisión de la autoridad de policía no son idóneos, por cuanto están instituidos para debatir el fundamento de la orden de desalojo y, por lo tanto, hacen referencia a los derechos que el eventual perturbador alegue sobre el bien, que serían los únicos motivos para frustrar el desalojo. Sin embargo, en los asuntos que el juez constitucional analiza, en particular cuando se debate el derecho a la vivienda digna, el problema no cuestiona *per se* la decisión de desalojar a los ocupantes, sino la ausencia de medidas por parte de las autoridades competentes para brindar soluciones de vivienda inmediata, a través de la reubicación, y de mediano y largo plazo en atención a las condiciones de vulnerabilidad alegada por los accionantes<sup>48</sup>. Sobre tales omisiones, la acción de tutela se instituye en el mecanismo principal idóneo y efectivo<sup>49</sup>.

21. En segundo lugar, se ha señalado que en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía, si bien son autoridades administrativas, ejercen funciones jurisdiccionales y, en consecuencia, sus decisiones son actos de este tipo<sup>50</sup>. Por lo tanto, no son objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, según el cual esta jurisdicción no conocerá de las actuaciones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales<sup>51</sup>.

---

necesario de protección de derechos fundamentales. Sentencias T-896 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y T-956 de 2014, T-176 de 2020 y T-262 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>47</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>48</sup> Sentencias T-850 de 2012. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-601 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>49</sup> Sentencia T-556 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>50</sup> Sentencias T-601 y 645 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-689 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-302 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-267 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>51</sup> En la Sentencia C-241 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez si bien la Corte se declaró inhibida para decidir la demanda dirigida contra una norma subrogada en materia de las actuaciones de policía y en la que se precisaba que no procedían recursos en las diligencias dirigidas a lograr el desalojo por ocupación irregular la Sala Plena precisó que las decisiones de los procesos policivos de amparo de la posesión se excluyen del control de la jurisdicción contencioso administrativa en aras de que tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo mientras el juez ordinario competente decide sobre la titularidad de los derechos reales en controversia.

En ese orden de ideas, en múltiples oportunidades, la Corte ha reconocido la procedencia de la acción de tutela en el marco de los procesos en mención<sup>52</sup>. En estos eventos, la discusión trascendió las posibles afectaciones del derecho al debido proceso como consecuencia de una decisión de carácter jurisdiccional, y se concentró en la violación del derecho a la vivienda digna, en sus facetas de aplicación inmediata, o la necesidad de adoptar medidas de mediano y largo plazo para su protección, que escapaban de las competencias de los inspectores de policía.

Así, por ejemplo, en los casos que la Corte valoró las órdenes de policía, sobre la base del desconocimiento del principio de confianza legítima, la procedencia no dependió solamente del inicio, desarrollo o culminación del proceso de desalojo, sino de la necesidad de evaluar las omisiones de las autoridades públicas, incluidas entidades de orden nacional y territoriales, respecto de un cambio abrupto en las condiciones de vida de los ocupantes que repercute en el goce efectivo del derecho a la vivienda digna<sup>53</sup>.

22. En tercer lugar, esta Corporación ha advertido que las acciones civiles no son idóneas para confrontar las actuaciones adelantadas en los procesos policivos de amparo de los derechos reales desde la perspectiva de los ocupantes irregulares sujetos de especial protección constitucional, en especial cuando el centro de la discusión se relaciona con el derecho a la vivienda digna. Lo anterior, porque las acciones civiles están dirigidas a proteger derechos reales y en estos casos los ocupantes no ostentan tales derechos sobre el predio. Razón por la cual, las pretensiones de la tutela están encaminadas a que se adopten medidas de reubicación y soluciones de vivienda de mediano y largo plazo por sus condiciones de vulnerabilidad y no porque aleguen derechos sobre el inmueble.

23. En cuarto lugar, cuando la acción de tutela se presenta por sujetos de especial protección constitucional el cumplimiento de los requisitos de procedencia se flexibiliza. Este menor rigor en las exigencias de procedibilidad se ha reconocido en relación con solicitudes de amparo formuladas para la protección de los derechos fundamentales de menores de edad<sup>54</sup>, miembros de comunidades étnicas<sup>55</sup>, personas de la tercera edad<sup>56</sup>, entre otros, respecto de los cuales las discusiones en materia de alojamiento digno y la precariedad de las viviendas, constituye el criterio relevante para considerar la procedencia de la solicitud de amparo constitucional.

---

<sup>52</sup> Sentencias T-770 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-967 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, Sentencia T-068 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-282 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-946 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, T-119 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-267 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-636 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras.

<sup>53</sup> Ver, al respecto, las Sentencias T-556 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; T-075 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-284A de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>54</sup> Sentencia T-058 de 2012. M.P. Humberto Sierra Porto,

<sup>55</sup> Ver sentencias T-601 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades e individuos afrodescendientes, T-172 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado en relación con las comunidades indígenas.

<sup>56</sup> Sentencia T-199 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

24. En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha establecido la procedencia de la acción de tutela respecto de órdenes de policía, cuando la discusión involucra directamente el derecho a la vivienda digna, por cuanto: (i) los recursos dispuestos en los procedimientos de desalojo no son las vías idóneas para valorar el nivel de desprotección del derecho a la vivienda digna; (ii) las actuaciones del procedimiento de desalojo no están sujetas a control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en todo caso, tampoco resulta idóneo para determinar soluciones de vivienda de corto, mediano y largo plazo, en aquellos eventos en los que el debate constitucional trasciende a un problema asociado con la vivienda digna; (iii) las acciones civiles procedentes están instituidas principalmente para debatir los derechos reales sobre el inmueble y no el derecho a la vivienda; y (iv) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la tutela como mecanismo principal para la discusión y protección de los derechos fundamentales de sujetos en situación de vulnerabilidad que enfrentan procesos de desalojo.

### **Reiteración de las reglas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general**

25. Respecto de este tema, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que, **por regla general, la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto es improcedente**. Esto, porque: (i) existe un mandato legal contenido en el numeral 5<sup>o</sup><sup>57</sup> del artículo 6<sup>o</sup> del Decreto 2591 de 1991, en el que expresamente se señala que la acción de tutela no procede contra este tipo de actuaciones; (ii) la interpretación constitucional de estos actos debe considerar que al no dirigirse contra un particular no es susceptible de consolidar situaciones jurídicas concretas y, por lo tanto, estructurar asuntos de competencia del juez de tutela<sup>58</sup>; (iii) están revestidos de la presunción de legalidad dispuesta en el artículo 88<sup>59</sup> de la Ley 1437 de 2011 y, por lo mismo, su examen parte del reconocimiento de la validez jurídica de los actos de la administración<sup>60</sup>; y (iv) existen mecanismos judiciales idóneos y adecuados para controvertirlos establecidos en el ordenamiento jurídico, como lo son los medios de control dispuestos en el CPACA<sup>61</sup>.

Sin embargo, esta Corporación ha reconocido que en situaciones realmente límites es posible que respecto del alcance o la ejecución de un acto general proceda la acción de tutela. En concreto, admite que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona

---

<sup>57</sup> “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto (...)”.

<sup>58</sup> Sentencia T-187 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>59</sup> “Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)”.

<sup>60</sup> Sentencia SU-498 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>61</sup> Por ejemplo, la nulidad por inconstitucionalidad (art. 135) y la nulidad simple (art. 137); y en algunos casos la acción pública de inconstitucionalidad de que trata el numeral 5 del artículo 241 de la Carta Política. (Ver, las Sentencias T-324 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa, T-972 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio y T-060 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras).

determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional<sup>62</sup>.

26. **En el presente caso**, la acción de tutela señala la vulneración de los derechos al debido proceso y vivienda digna y el principio de confianza legítima, por dos tipos de actuaciones de la administración de Paz de Ariporo. La primera, el trámite del proceso policivo de desalojo 165-2019 respecto del predio identificado con folio inmobiliario 475-15042 y, en particular, la orden de desalojo emitida por la Inspección de Policía el 26 de agosto de 2020. La segunda, corresponde a la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, proferida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, mediante la cual declaró el carácter público de varios inmuebles ubicados en su jurisdicción, entre ellos, el predio conocido como “Casa Campesina”.

27. En lo que se refiere al primer escenario y de acuerdo con las reglas jurisprudenciales reseñadas en los fundamentos jurídicos 20 al 24 de esta providencia, la Sala encuentra cumplido el presupuesto de subsidiariedad. En este evento, los actores controvierten las actuaciones adelantadas en el proceso policivo respecto de su ocupación irregular, las cuales no están sujetas a control por los jueces administrativos. Tampoco es admisible considerar que sus pretensiones se agotan en acciones civiles, dado que reclaman del Estado obligaciones constitucionales relacionadas con la reubicación de familias que durante años habitaron el inmueble y sobre las cuales se aducen especiales condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza.

Además, durante el trámite de la acción de tutela los accionantes manifestaron que son sujetos de especial protección constitucional por diversas condiciones, entre ellas, porque hay víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad y con enfermedades, miembros de comunidades étnicas y menores de edad, razón por la cual el juicio de procedibilidad se flexibiliza, para asegurar que sobre esta población no concurra una conducta que agrave su situación y produzca una masiva vulneración de prerrogativas fundamentales. En consecuencia, este requisito de procedencia formal de la acción de tutela se encuentra acreditado respecto de la posible amenaza o violación de derechos que aducen los actores que se presenta en el trámite del procedimiento de desalojo 165-2019.

28. No sucede lo mismo respecto de la segunda actuación que controvierten los actores, dado que la jurisprudencia pacífica de esta Corporación ha declarado, con soporte en el artículo 6° del Decreto Ley 2591 de 1991 y la interpretación constitucional autorizada, la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. La Resolución 815 del 2005 es una actuación de este tipo porque, aunque declara el carácter público del inmueble que en la actualidad ocupan los demandantes, se trata de un acto que crea una situación general respecto de unos predios determinables del Estado y en ese orden no pretende modificar

---

<sup>62</sup> Sentencia C-132 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

situaciones jurídicas con efectos directos y específicos para personas individualmente identificadas. De modo que, al constituirse en un acto administrativo general, cuyo contenido goza de presunción de legalidad, la Corte concluye que resulta improcedente la acción de tutela para debatir sus efectos y alcance actual.

Asimismo, la Sala considera que el escenario que plantea el extremo actor tampoco constituye un evento que haga excepcionalmente viable la acción constitucional. El caso no cumple con el presupuesto de inminencia que admitiría la configuración de un perjuicio irremediable. Si bien, los accionantes manifestaron que conocieron de dicha actuación hasta el momento que las autoridades del municipio de Paz de Ariporo iniciaron el procedimiento de desalojo, lo cierto es que durante los varios años que adujeron ocuparon el bien público no se preocuparon por establecer, o al menos conocer, cuál era su situación jurídica, antiguos poseedores o iniciar acciones dirigidas a determinar su verdadera naturaleza y proceder, según ellos, a asegurar los derechos que consideran que ostentan sobre el inmueble. En tal virtud, los actores no pueden reclamar ante el juez constitucional una pretensión sobre la que se instituyen específicos mecanismos judiciales ordinarios.

De modo que, en lo que se refiere a derechos reales, cuyo contenido es netamente patrimonial, los actores cuentan con los mecanismos judiciales ordinarios previstos por el Legislador. De un lado, en caso de que consideren que dicho inmueble no tiene el carácter público cuentan con la acción declarativa de dominio ante los jueces civiles<sup>63</sup>. De otro, como los mismos actores manifestaron, pueden discutir las facultades previstas en los artículos 14<sup>64</sup> de la Ley 708 de 2001<sup>65</sup> y 35<sup>66</sup> de la Ley 1537 de 2012, relacionadas con la enajenación o cesión del dominio de bienes fiscales en los supuestos que fijan dichas normas. De modo que, al juez constitucional únicamente le corresponde, de acuerdo con el ámbito de competencia previsto en los artículos 85, 86 y 241 superiores, aquellos asuntos que trascienden un debate legal o económico y cuyo contenido de forma manifiesta se asocian con la afectación de prerrogativas fundamentales de aplicación inmediata.

Tampoco encuentra la Sala que el contenido de la resolución que discuten los actores genere una grave violación de los derechos fundamentales de los ocupantes irregulares del predio conocido como “Casa Campesina”. Lo anterior, porque el problema constitucional no está esencialmente relacionado

---

<sup>63</sup> Artículo 2512 del Código Civil.

<sup>64</sup> “Artículo 14. Cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo (...)”.

<sup>65</sup> “Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”.

<sup>66</sup> “Artículo 35. Registro de la cesión de bienes fiscales. Los actos administrativos de cesión o transferencia a título gratuito de bienes fiscales, a otras entidades públicas o a particulares, en desarrollo de programas o proyectos de Vivienda de Interés Social, no causarán derechos registrales”.

con los efectos del acto administrativo en comento, sino con las alegadas omisiones de las autoridades del municipio de Paz de Ariporo respecto de la restitución material del inmueble y el procedimiento de desalojo durante 16 años. En consecuencia, la pretensión de los accionantes de dejar sin efectos el acto administrativo emitido el 14 de diciembre de 2005, para proteger su ocupación prolongada, puede discutirse a través de las vías judiciales ordinarias dispuestas por el ordenamiento para el efecto.

29. En consecuencia, no se tiene por acreditado el presupuesto de subsidiariedad en relación con la pretensión de dejar sin efectos la Resolución 815 de 2005, expedida por la administración de Paz de Ariporo, ante la comprobada existencia de mecanismos judiciales ordinarios para plantear y sustentar esa pretensión y no advertirse la inminencia de un perjuicio irremediable.

### **Requisito de inmediatez**

30. De conformidad con el artículo 86 Superior, la acción de tutela pretende la **protección inmediata** de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados. De acuerdo con este precepto, la jurisprudencia de esta Corte indicó que la procedencia de la actuación constitucional está supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Significa lo anterior que, por regla general, para que proceda la acción de tutela no puede transcurrir un periodo de tiempo excesivo, irrazonable o injustificado, después de la actuación u omisión que dio lugar al menoscabo de derechos<sup>67</sup>.

Por lo tanto, esta Corporación ha precisado que si bien la acción de tutela no tiene término de caducidad<sup>68</sup>, la solicitud debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. La jurisprudencia señala que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde a la autoridad judicial establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial. El juez debe examinar si se trata de una acción de protección inmediata, de quien recurre a ella en búsqueda de determinar la situación rápidamente y, por lo tanto, demuestra el agravio real que se denuncia<sup>69</sup>.

31. En el presente caso, el proceso policivo de desalojo se inició formalmente el 14 de marzo de 2019, el 26 de agosto de 2020 se ordenó la restitución del inmueble, luego de agotarse los recursos de reposición y apelación y, con ello, el 25 de septiembre de 2020 se intentó la audiencia de desalojo. Por su parte, los actores presentaron la acción constitucional el 28 de octubre de 2020, esto es, transcurridos dos meses desde que se ordenó la restitución material de inmueble denominado “Casa Campesina” y un mes desde la actuación de desalojo. En consecuencia, se advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues la acción de tutela se formuló en un tiempo razonable desde el momento en el que se emprendieron las actuaciones que los accionantes

---

<sup>67</sup> Sentencia T-899 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>68</sup> Sentencia SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>69</sup> Sentencia T-087 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

denuncian como transgresoras de sus derechos fundamentales, las cuales, en su sentir, continúan durante el presente trámite constitucional.

32. Así las cosas, tras el análisis de los presupuestos de legitimación en la causa por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad, la Sala: (i) descarta la procedencia la acción de tutela contra el contenido de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005 y (ii) tiene acreditados los requisitos de admisión del recurso de amparo respecto de la conducta de las autoridades de Paz de Ariporo en el trámite del proceso policivo 165-2019. Para emprender el examen de fondo del último asunto y la resolución de los problemas jurídicos descritos en el fundamento 5 de esta providencia, se expondrán las consideraciones relevantes respecto de los derechos al debido proceso, vivienda digna y el alcance del principio de confianza legítima, con base en lo cual se resolverá el caso concreto.

### **Las garantías del debido proceso en el marco de procedimientos de desalojo. Reiteración de jurisprudencia<sup>70</sup>**

33. El artículo 29 de la Constitución Política consagró el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que proscribe la arbitrariedad en los procedimientos y que debe ser observada no sólo en actuaciones judiciales sino también en las administrativas. Se trata de un derecho de aplicación inmediata conforme lo establece el artículo 85 superior, el cual está íntimamente relacionado con el acceso a la administración de justicia, como presupuesto para su materialización, y con las características que deben ser observadas en el ejercicio de esta función pública, que corresponden a la imparcialidad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, celeridad, observancia de los términos procesales, la autonomía, entre otras.

34. De acuerdo con el artículo 29 superior, las garantías procesales mínimas objeto de protección corresponden al: (i) acceso a la administración de justicia ante el juez natural de la causa; (ii) derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho, o la imposición de una obligación o sanción; (iii) derecho de defensa a través de la contradicción o el debate de las pretensiones o excepciones propuestas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra y (vii) el derecho a controvertir e impugnar las decisiones, entre otras<sup>71</sup>.

35. El Constituyente fija que estas garantías del debido proceso se materializan, en general, a través del diseño legislativo de los procedimientos judiciales y administrativos, y en concreto mediante el respeto de las formas propias de cada juicio y la observancia de los derechos asociados a cada trámite previsto en el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, la violación del debido proceso respecto de los sujetos individualmente considerados se

---

<sup>70</sup> Las consideraciones de la providencia fueron retomadas de la sentencia de unificación SU-016 de 2021, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

<sup>71</sup> Sentencia C-154 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

presenta, principalmente, en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas en las que participan y donde la transgresión de garantías procesales da lugar a la activación de los recursos judiciales ordinarios diseñados para superar esas afectaciones y, de forma subsidiaria, a través de la presentación de la acción de tutela como mecanismo de protección y restablecimiento de los derechos fundamentales.

36. En específico, en relación con el procedimiento policivo de desalojo, la jurisprudencia constitucional ha resaltado su **legitimidad y legalidad** por cuanto se adelantan por las autoridades investidas de la competencia para el efecto y en el marco de las acciones diseñadas por el ordenamiento para la protección de importantes bienes jurídicos como la propiedad, la legalidad y la seguridad jurídica. Asimismo, ha destacado que estos procedimientos exigen una actuación calificada de las autoridades dirigida a proteger los derechos de los ocupantes en aras de no quedar expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad.

37. La actuación calificada en mención obedece a: (i) la situación de vulnerabilidad en la que suelen encontrarse los ocupantes y la protección especial de la que son sujetos, (ii) la Observación General 7 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>72</sup>, en la que se precisa que a pesar de la legalidad de los desalojos las actuaciones deben ser razonables y proporcionadas, garantizar todos los recursos jurídicos apropiados a los afectados y adelantarse con plena observancia de las normas internacionales de derechos humanos<sup>73</sup> y (iii) los principios Pinheiro en lo referente a la población desplazada.

38. Con base en estos elementos, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que, en lo que se refiere a los procedimientos de desalojo, las actuaciones de las autoridades públicas deben asegurar un “*estricto debido proceso*” que incluye las siguientes garantías mínimas:<sup>74</sup>

(i) La debida notificación e información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> En la observación general 7 El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. El comité DESC define el desalojo forzoso 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.*”

<sup>73</sup> A partir de la Sentencia C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, esta Corporación complementó la interpretación del artículo 51 superior con las Observaciones Generales núm. 4 y núm. 7 proferidas por el Comité DESC, precisando que se trata de elementos que asisten a la interpretación de la disposición constitucional.

<sup>74</sup> Sentencias T-264 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-946 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa y T-547 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>75</sup> En relación con la suficiente antelación la Sentencia T-956 de 2011 indicó que la notificación debe surtirse con una antelación mínima de quince días a la fecha prevista para el desalojo. Por su parte, la Sentencia T-547 de 2019 indicó que ni en la legislación nacional ni en el DIDH se ha fijado un plazo específico que se considere adecuado para notificar con suficiente antelación el desalojo. En ese sentido, indicó que podrían tomarse como ejemplo términos previstos en otras legislaciones como en Sudáfrica en donde se adoptó el término de 2 meses, Filipinas 30 días o en la legislación interna la Ley 820 de 2003, que contempla algunas causales especiales de restitución del inmueble, dentro de las cuales se encuentra la futura demolición del mismo, en cuyo caso el arrendador debe avisar al arrendatario con una antelación no menor de tres (3) meses.

(ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo.

(iii) La obtención de la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.

(iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

(v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados<sup>76</sup>.

(vi) El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

39. El cumplimiento de las garantías procesales en mención también debe estar guiado por los principios de razonabilidad, celeridad y la protección de los derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto fenómenos como la ocupación pueden variar de manera drástica en periodos muy cortos, de manera que las autoridades deben estar prestas a atender estas variaciones bajo criterios de maximización por el respeto de las garantías de los ocupantes sin desconocer los derechos, que también tienen protección constitucional y legal, de los propietarios y personas con interés legítimo en la recuperación de los inmuebles.

40. En conclusión, el examen que adelanta el juez de tutela sobre las actuaciones dirigidas a lograr el desalojo de inmuebles ocupados de manera irregular por sujetos en condiciones de vulnerabilidad debe valorar, de un lado, que las autoridades tienen la obligación constitucional de adelantar los procesos de recuperación de los bienes en el marco de sus competencias y el amparo de intereses legítimos y, de otro, que las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes irregulares generan garantías adicionales que constituyen un debido proceso estricto.

### **El alcance del derecho a la vivienda digna de sujetos de especial protección constitucional en el marco de procedimientos de desalojo. Reiteración de jurisprudencia<sup>77</sup>**

#### ***Presupuestos generales del derecho a la vivienda digna***

---

<sup>76</sup> En relación con los recursos jurídicos, la Sentencia T-547 de 2019 señaló que, de acuerdo con el Relator Especial para el derecho a la vivienda, es necesario que los desalojos forzosos que se planean realizar para ejecutar proyectos de desarrollo, incluyan oportunidades y esfuerzos para facilitar apoyo legal a las personas afectadas, acerca de sus derechos y opciones, así como sostener audiencias públicas que provean a las personas afectadas y a sus abogados, oportunidades para cuestionar la decisión de desalojo y/o presentar alternativas. Asimismo, ONU Hábitat indicó que “*Todas las personas amenazadas u objeto de desalojo forzoso tienen derecho a acceder a un recurso oportuno, que incluya una audiencia imparcial, el acceso a la asistencia letrada y asistencia jurídica (gratuita, en caso necesario)*” (Naciones Unidas. Folleto informativo No. 25. Desalojos Forzosos. Pág. 35.)

<sup>77</sup> Las consideraciones de la providencia fueron retomadas de la sentencia de unificación SU-016 de 2021, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

41. El artículo 51 de la Constitución Política señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerla efectiva.

42. En la determinación del alcance de este derecho-deber constitucional, la Corte ha manifestado que **la vivienda digna se trata de un derecho fundamental autónomo** por cuanto: (i) los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano precisan que todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) el modelo de Estado Social de Derecho conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden mandatos de abstención y de prestación, y esto no es óbice para negar su naturaleza fundamental; y (iv) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia<sup>78</sup>.

43. En ese sentido, se ha establecido que el derecho a la vivienda digna le representa al Estado la obligación de disponer a favor de sus ciudadanos de un espacio adecuado, seguro y accesible, donde puedan protegerse y vivir con dignidad en alguna parte<sup>79</sup>. En específico, se reitera la necesidad de asegurar siete elementos que delimitan el concepto de vivienda adecuada y que corresponden a: (i) la seguridad jurídica de la tenencia<sup>80</sup>; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura<sup>81</sup>; (iii) los gastos soportables<sup>82</sup>; (iv) la habitabilidad<sup>83</sup>; (v) la asequibilidad<sup>84</sup>; (vi) el lugar<sup>85</sup> y (vii) la adecuación cultural<sup>86</sup>.

---

<sup>78</sup> Estas consideraciones se retoman parcialmente de la Sentencia T-139 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sobre el particular se pueden consultar las Sentencias C-936 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-444 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-530 de 2011. M.P. Humberto Sierra Porto; T-709 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

<sup>79</sup> Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo y T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>80</sup> La Observación General N°4 del Comité DESC precisa en relación con la seguridad jurídica que: “(...) *Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.*”

<sup>81</sup> Con respecto a la disponibilidad la Observación en mención precisa: “*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.*”

<sup>82</sup> En relación con los gastos soportables la Observación señala que: “*Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso.*”

<sup>83</sup> La Observación General N°4 del Comité DESC precisa en relación con la habitabilidad que: “*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.*”

<sup>84</sup> Con respecto a la asequibilidad la Observación precisa que: “*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*

44. Con todo, de acuerdo con las consideraciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte Constitucional ha precisado desde tiempo atrás que **la plena efectividad del derecho a la vivienda digna no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo, sino que se requiere de una actuación progresiva.** Lo anterior, porque, como derecho social, exige para su plena satisfacción de una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. De modo que, su materialización está sometida a una cierta “*gradualidad progresiva*”, la cual no puede ser entendida como una justificación para la inactividad del Estado, sino como la obligación de fijar un plan de acción que paulatinamente avance en su plena satisfacción<sup>87</sup>.

45. En razón a ese carácter progresivo, la jurisprudencia constitucional ha definido que la protección del derecho a la vivienda digna a través de la acción tutela está condicionada a la posibilidad de que este pueda traducirse en un derecho subjetivo. En tal virtud, el amparo del derecho a la vivienda por vía de tutela es procedente en tres hipótesis: **primero**, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; **segundo**, siempre que se formulen pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y **tercero**, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva<sup>88</sup>.

### ***Presupuestos específicos en materia de vivienda digna en el marco de procedimientos de desalojo***

46. En la **Sentencia SU-016 de 2021**<sup>89</sup>, la Corte Constitucional unificó la jurisprudencia en lo que respecta al alcance del derecho a la vivienda digna en el marco de procedimientos de desalojo y, en particular, las medidas de protección de corto, mediano y largo plazo que le corresponde aplicar a las autoridades públicas. Si bien los casos analizados en esa providencia se relacionaban con ocupaciones no toleradas por la administración, en tanto las entidades adoptaron acciones inmediatas para lograr la protección del bien y evitar la ocupación irregular, presenta consideraciones importantes en materia de alojamiento digno que resultan relevantes para el presente caso, las cuales se resumen de la siguiente manera:

---

*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.”*

<sup>85</sup> En relación con el lugar, la Observación señala que: “*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.*”

<sup>86</sup> La Observación General N°4 del Comité DESC precisa en relación con la adecuación cultural que: “*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.*”

<sup>87</sup> Ver sentencias C-165 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>88</sup> Sentencias T-206 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo, T-139 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-585 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>89</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

47. En primer lugar, **las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público no ofrecen soluciones de vivienda digna, afectan el interés general y frustran el desarrollo de las políticas en la materia.** De modo que de la ilegalidad no se generan derechos de propiedad ni de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública se deriva una obligación concreta de asegurar el derecho a la vivienda digna.

48. En segundo lugar, **las actuaciones de desalojo, no se limitan a la protección de derechos de propiedad, ni están desprovistos de relevancia constitucional.** La existencia y el desarrollo de estos procedimientos están íntimamente relacionados con la legalidad, la seguridad jurídica, la protección de todas las personas en sus bienes, el interés general, el acceso efectivo a la administración de justicia, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En consecuencia, la existencia de mecanismos de protección de los bienes inmuebles tiene una importancia mayúscula en la legitimidad del Estado y la construcción de la paz y, por lo tanto, el Estado no puede ceder su obligación de proteger tales derechos ante pretensiones de propiedad, posesión u ocupación de particulares.

49. En tercer lugar, el derecho a la vivienda digna, de acuerdo con el alcance establecido en la Carta Política y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, **impide admitir que las ocupaciones ilegales de bienes, en el marco de las cuales las personas realizan construcciones precarias en espacios que no cuentan con condiciones de habitabilidad, generan situaciones de vivienda digna.** De manera que el Estado no puede considerar que este tipo de ocupaciones y condiciones indignas constituyen una respuesta a la necesidad de vivienda, y menos aún, que estas circunstancias lo relevan de sus deberes en la atención en materia de vivienda respecto de los ocupantes de estos predios, que se hallen en situación de vulnerabilidad.

50. En cuarto lugar, **no proceden suspensiones indefinidas de las órdenes de desalojo de bienes públicos para proteger el derecho a la vivienda digna.** Lo anterior, porque la interrupción indefinida de estas actuaciones implica aceptar que la precariedad de las ocupaciones irregulares constituye una respuesta idónea en materia de vivienda, situación que contraría el alcance del derecho a la vivienda digna. Asimismo, estas decisiones cohonestan situaciones de ilegalidad, generan incentivos perversos, e imponen una carga desproporcionada para los propietarios de los bienes que activaron las vías jurídicas institucionales para su recuperación. Finalmente, se desconoce el interés general que subyace a la protección de bienes públicos y las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad que les otorgó la Carta Política.

51. En quinto lugar, **el derecho a la vivienda digna tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realización progresiva las cuales deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades públicas en los procedimientos de desalojo.** En consecuencia, las medidas de protección deben valorar la situación de afectación de los derechos

fundamentales con respecto a los sujetos del caso concreto y considerar, a su vez, el impacto de las decisiones en otros sujetos de especial protección constitucional o en situaciones de mayor vulnerabilidad que pueden resultar afectados con la decisión.

52. Por último, y como consecuencia de lo anterior, las **diferencias en los sujetos que concurren en estos contextos de ocupación deben ser identificadas, evaluadas y consideradas tanto por las autoridades administrativas como por los jueces** para brindar una respuesta acorde con el amparo de los sujetos de especial protección constitucional, la focalización de la atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo. En consecuencia, no todos los ocupantes irregulares de un predio están en condiciones de vulnerabilidad o son sujetos de especial protección constitucional.

En particular, de los casos examinados por la jurisprudencia, existen, en especial, los siguientes grupos de ocupantes, respecto de los cuales la respuesta institucional y, con ello, las medidas de protección a adoptarse en materia de vivienda digna son las siguientes:

<b>Medidas de protección en materia de vivienda digna en el marco de procedimientos de desalojo</b>		
<b>Grupos poblaciones</b>	<b>Medidas temporales</b>	<b>Medidas a mediano y largo plazo</b>
<b>Víctimas de desplazamiento forzado</b>	<p>1. <b>No procede una orden de suspensión indefinida.</b> Sin embargo, se admite en estos casos durante el tiempo que se adelanten las actuaciones para la reubicación temporal de la población desplazada, se adopte una medida relacionada con la suspensión de la orden de desalojo.</p> <p>2. Procede la medida de albergue temporal, la cual se extenderá <b>por el término máximo de siete meses.</b> Esta medida de reubicación provisional y urgente puede consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la</p>	<p><b>Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda.</b> Esta inclusión hace referencia a: (a) los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, (b) no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente, (c) se trata de la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, y (d) deberá informársele a la víctima cómo opera y las actuaciones a seguir, así como una estimación aproximada de los tiempos de</p>

	vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial	espera.
<b>Sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes a la situación de desplazamiento forzado</b> y que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda	<p>1. <b>No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.</b></p> <p>2. <b>El amparo no incluirá el albergue temporal, sino que se concentrará en la garantía del debido proceso estricto.</b></p> <p>3. En particular, es necesario que las actuaciones de desalojo estén acompañadas de las instituciones con competencias para la protección de dichos sujetos. En concreto, del ICBF, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.</p>	<b>Procede la medida de inclusión en los programas de vivienda.</b> Esta inclusión hace referencia a: (a) los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, (b) no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente, (c) se trata de la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios, y (d) deberá informársele a la persona cómo opera y las actuaciones a seguir, así como una estimación aproximada de los tiempos de espera.
<b>Población migrante</b>	<p>1. <b>No procede la orden de suspensión de la medida de desalojo.</b></p> <p>2. <b>El amparo no incluirá el albergue temporal, sino que se concentrará en la garantía del debido proceso estricto.</b></p> <p>3. En particular, en las actuaciones de desalojo se deberá convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que les informe a los nacionales de otros países, <b>(a) cuál es la oferta institucional de</b></p>	<b>No proceden medidas de protección del derecho a la vivienda de mediano y largo plazo.</b>

	<p><b>atención humanitaria dispuesta por el Estado, (b) la política migratoria del país, (c) los mecanismos de regularización de la permanencia y (d) los canales para el reconocimiento de la condición de refugiado, de ser el caso.</b></p>
<p><b>Sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda</b> y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional</p>	<p><b>En relación con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular,</b> pues justamente la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa.</p>

**Alcance del principio de confianza legítima respecto de ocupaciones de bienes públicos para la satisfacción del derecho a la vivienda y toleradas por la administración. Reiteración de jurisprudencia**

53. El principio de confianza legítima tiene fundamento en los postulados de la buena fe, establecidos en el artículo 83 de la Constitución Política, por medio de los cuales se presume que todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas se realizan con plena lealtad, probidad y rectitud, y, por lo mismo, todo individuo espera que los demás procedan de manera equivalente. Este principio de buena fe brinda seguridad jurídica y credibilidad a las relaciones sociales, y asegura el funcionamiento del Estado de Derecho, ya que asume que, en general, todo comportamiento, con efectos normativos y para los demás, respeta la Constitución Política y las leyes, y obedece a las directrices proferidas por las autoridades competentes<sup>90</sup>.

54. La confianza legítima es una proyección del principio de buena fe porque protege aquellas expectativas válidas de los particulares fundadas en las acciones u omisiones del Estado prolongadas en el tiempo que produjeron determinados efectos jurídicos o situaciones de hecho. Se trata, entonces, de una medida de protección a favor de los administrados que consiste, en términos muy generales, en que el Estado no puede cambiar o alterar súbita o intempestivamente su comportamiento, sin que les otorgue a las personas que

<sup>90</sup> Sentencia T-295 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

confiaron en su gestión un período de transición para que su conducta se adecue a la nueva situación jurídica<sup>91</sup>.

55. En tal sentido, el principio de confianza legítima constituye un escenario intermedio entre, de un lado, *la mera expectativa*, que carece de protección constitucional por tratarse de la sola posibilidad en adquirir un derecho si no se produce un cambio relevante en su situación jurídica y, de otro, **un derecho adquirido**, que goza de garantía de inmutabilidad en tanto la persona cumplió con los presupuestos para su configuración bajo el imperio de la ley. Así vista, la confianza legítima no se opone a un cambio en las reglas de juego entre la administración y los particulares, pero sí protege al ciudadano que, al presentarse razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación o situación de facto, se enfrenta a una transformación abrupta de su realidad y esta situación conduce a la vulneración de sus derechos fundamentales de forma desproporcionada y sorpresiva<sup>92</sup>.

56. Desde tiempo atrás, la Corte Constitucional ha utilizado este principio de confianza legítima para examinar los casos en los que se discute la amenaza o violación de derechos fundamentales por actividades de las autoridades estatales encaminadas a la recuperación material de bienes públicos. En concreto, la jurisprudencia de esta Corporación ha valorado la tensión que se presenta entre, de una parte, los particulares que defienden el ejercicio de derechos sobre bienes públicos, por ejemplo, cuando trabajan o habitan en este tipo de bienes y, por otro lado, la obligación de las autoridades del Estado de proteger los bienes públicos y el interés social y general<sup>93</sup>.

57. En estos casos, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que **el principio de confianza legítima no es una fuente de derechos de propiedad** y, por esa vía, no puede servir de sustento jurídico para fijar la posesión, el dominio o crear en cabeza del Estado la obligación de indemnizar a los ocupantes por ejecutar una medida jurídicamente válida, como lo son, las actuaciones dirigidas a la recuperación de bienes públicos. Sin embargo, este principio les impone a las autoridades: (i) cumplir el debido proceso administrativo para la garantía de los derechos fundamentales de las personas y (ii) asegurar medidas alternativas que minimicen los efectos del cambio abrupto de la situación jurídica. Así, el principio de confianza legítima ha sido utilizada por la Corte Constitucional para armonizar la obligación de recuperar el espacio público con los derechos de ciertos sujetos, en particular, de especial protección constitucional, en los eventos que se comprueba que existió un consentimiento prolongado de la administración ya sea de forma tácita o expresa<sup>94</sup>.

58. En relación con el escenario que ahora ocupa la atención de la Sala, asociado a la ocupación prolongada de un bien público con fines de vivienda,

---

<sup>91</sup> Sentencia C-131 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>92</sup> Sentencia T-237 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>93</sup> Sentencia T-243 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>94</sup> Sentencia T-151 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en diferentes oportunidades<sup>95</sup>. A continuación, se reseñarán algunas decisiones sobre el tema que resultan relevantes para el análisis del presente caso, a través de las cuales definió el alcance del principio de confianza legítima en el marco de ocupaciones irregulares prolongadas y toleradas por la administración.

A través de la **Sentencia T-617 de 1995**<sup>96</sup>, la Corte valoró el alcance del principio de confianza legítima respecto de ocupaciones irregulares prolongadas. En esa ocasión, revisó la acción de tutela presentada por un grupo de personas que **durante 30 años** habitaron un sector de Puente Aranda, en las orillas de la carrilera del ferrocarril, quienes eran despojados del terreno por la administración para el desarrollo del servicio de transporte colectivo. A partir de la línea de interpretación del principio de confianza legítima ya dispuesta para los trabajadores informales<sup>97</sup>, la Sala estableció que respecto de este tipo de controversias el Estado tiene la obligación de recuperar el espacio público en tanto prevalece el interés general sobre los beneficios particulares. Sin embargo, dado que por la omisión prolongada se otorgó un consentimiento a favor de los particulares, también tiene el deber de diseñar y ejecutar un plan que concilie los intereses en pugna. Esa fórmula de coexistencia entre los derechos al espacio público y vivienda consistió en una medida temporal, dirigida a suspender por el término de dos meses el desalojo y, otra permanente, asociada con un plan de reubicación a favor de las familias vulnerables.

Más adelante, a través de las **Sentencias T-200 de 2009**<sup>98</sup> y **T-472 de 2009**<sup>99</sup>, la Sala Novena de Revisión fijó los presupuestos que caracterizan el principio de confianza legítima, tras analizar ocupaciones irregulares que superaron los **6 años**. Al amparar los derechos fundamentales de los actores, la Corte Constitucional precisó que la confianza legítima: (i) no se trata de un principio absoluto, ya que el Estado debe armonizar en su conducta la posible afectación de un conjunto amplio y complejo de derechos e intereses en pugna; (ii) su aplicación no puede estar enfocada en obtener la indemnización, resarcimiento, reparación o intereses semejantes; y (iii) obliga a la administración a actuar de manera cautelosa para determinar el impacto de la decisión respecto de la situación personal, social y económica de cada núcleo familiar. Con fundamento en estos presupuestos, ordenó continuar con el proceso de desalojo, previo a la adopción de las actuaciones necesarias para la

---

<sup>95</sup> También se ha pronunciado sobre los casos de vendedores informales ubicados en espacios públicos. En estos casos, la Corte Constitucional ha reiterado que el principio de confianza legítima se vulnera cuando: (i) el cambio en el comportamiento de la Administración ocurre de modo intempestivo, (ii) sucede sin que haya mediado aviso y/o trámite administrativo previo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso, (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de la persona dedicada al comercio informal, y además, (iv) la administración se abstiene de adoptar trámite indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia. Ver, entre otras, las Sentencias T-1098 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-481 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa, T-257 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-090 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>96</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>97</sup> Sentencia T-225 de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

<sup>98</sup> MP. Jorge Iván Palacio Palacio. En esa ocasión, la Corte valoró una orden de restitución del espacio público, que concedió un plazo de 20 días calendario para la ejecutoria de dicho acto, a una persona de la tercera edad y en condición de discapacidad, que ocupó el predio **durante 6 años**.

<sup>99</sup> MP. Jorge Iván Palacio Palacio. En esa oportunidad, estudió el desalojo de una persona de 52 años de una escuela pública, donde trabajó y vivió con su familia **por un periodo de 6 años**.

inscripción en programas asistenciales, la verificación de los requisitos exigidos y observar el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles.

En la **Sentencia T-527 de 2011**<sup>100</sup>, al examinar una acción de tutela que cuestionó una orden de desalojo impuesta sobre un bien público que los accionantes ocuparon **durante 10 años consecutivos**, la Corte señaló los requisitos para que se configure una situación de confianza legítima. Indicó que debe presentarse: (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que resulta sorpresiva para el ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales. Identificados esos presupuestos en el caso concreto, la Corte ordenó que la administración de Villavicencio suspendiera por un término de seis meses la medida de desalojo y, además, incluyera a los habitantes del terreno objeto de la medida de restitución en alguno de los programas de reubicación con que contaba la entidad.

En la **Sentencia T-556 de 2011**<sup>101</sup>, la Sala Primera de Revisión estudió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano de 67 de edad, que no contaba con ingresos fijos, para que no se ejecutara la orden de desalojar un predio de propiedad estatal, que ocupaba como vivienda **hacia 30 años**. En el citado fallo, la Corte concedió el amparo del derecho a la vivienda, luego de estimar que, si bien no se le podría exigir al Estado que satisficiera todos los elementos prestacionales del derecho a la vivienda digna, si tenía obligaciones de cumplimiento inmediato, tales como la protección de las personas en condición de vulnerabilidad. Con fundamento en esta consideración, dispuso una medida de carácter temporal, relacionada con abstenerse de desalojar de manera inmediata al actor y, otra a largo plazo, asociada a la obligación de proveerle soluciones de vivienda con mejores condiciones de las que tenía.

En la **Sentencia T-075 de 2012**<sup>102</sup>, la Corte examinó el caso de una persona que **habitó por 19 años** un predio colindante a las riberas de un canal de aguas residuales en Santiago de Cali, donde la administración ejecutó obras de recuperación y mantenimiento, sin ofrecerle ninguna solución de vivienda. En esa oportunidad, la Corte se enfocó en el alcance de las medidas de protección de los ocupantes que se derivan del principio de confianza legítima. En concreto, señaló que el objetivo de este principio es adoptar las medidas necesarias durante un periodo de transición que le permita al ciudadano adecuar su situación a la nueva realidad, y así, minimizar los daños que eventualmente pueda ocasionarse a las personas afectadas con el desalojo. Dicha fórmula consistió en ordenar un censo de las familias que se verían afectadas con el desalojo, una medida de reubicación temporal a favor de los ocupantes y acciones diseñadas y ejecutadas con el propósito de asegurar un

---

<sup>100</sup> MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>101</sup> MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>102</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

subsidio de vivienda a largo plazo. Además, el desalojo se suspendió por el tiempo que demoraran las autoridades demandadas en dar cumplimiento a las órdenes de tutela<sup>103</sup>.

En la **Sentencia T-637 de 2013**<sup>104</sup>, la Corte estudió dos procesos de tutela en los que se reclamó la protección del principio de confianza legítima. El primero, de una madre cabeza de familia, sus dos hijos menores de edad, y uno más en condición de discapacidad, que vivieron en un parque público **por 13 años**. El otro, de un adulto mayor que ocupaba junto con su esposa un bien fiscal **por 14 años**. En ambos casos, el Tribunal ordenó el desalojo de los accionantes debido a que los bienes eran de propiedad del Estado. Sin embargo, la Sala concluyó que se violó el derecho a la vivienda por no adoptar medidas alternativas ante el desalojo. Para los casos específicos, dichas medidas de protección consistieron en otorgarse un albergue temporal y la inclusión en un programa estatal de vivienda aplicable a los actores, previa verificación de los requisitos exigidos y con observancia del debido proceso en la asignación de los recursos disponibles.

En la **Sentencia T-624 de 2015**<sup>105</sup>, la Corte estudió una acción de tutela en la que se cuestionó que **luego de 5 años de ocupación pacífica e ininterrumpida**, los cuales incluyeron el pago de servicios públicos y de impuestos municipales, se inició en contra del actor un proceso policivo, con el fin de lograr el desalojo del predio por cuanto las viviendas de la zona fueron construidas en un terreno en el que pasan los tubos madres que transportan gas. En ese momento, la Corte se ocupó de precisar el alcance del principio de confianza legítima. Es decir, señaló que los afectados por el cambio en el accionar de la administración tienen derecho a que: (i) el Estado disponga de un tiempo prudencial antes de proceder al desalojo, (ii) se adopten medidas tendientes a mitigar el perjuicio que les causa la medida y (iii) se les ofrezcan alternativas legítimas y definitivas para el cumplimiento de sus expectativas y la protección de los derechos fundamentales afectados.

Por último, en la **Sentencia T-502 de 2019**<sup>106</sup>, la Corte estudió una acción de tutela formulada por una señora de 89 años, quien padecía varias enfermedades y solicitó, como medida de protección de sus derechos fundamentales, la suspensión del proceso de recuperación de bien público que habitó junto con su esposo **por más de 30 años**. En relación con el derecho a la vivienda digna y el principio de confianza legítima, la sentencia señaló que, en los procesos de restitución, se debe observar el debido proceso, lo que

---

<sup>103</sup> En el mismo año la Corte expidió las Sentencias T-284A de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T-437 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango). La primera, estudió una acción de tutela interpuesta por una madre cabeza de familia, de dos niños, para controvertir la decisión de restitución de un bien de propiedad del Estado donde habitaba **desde hace más de 31 años**. La segunda, examinó una tutela acerca de una orden de desalojo dirigida a un peticionario en condición de discapacidad, que vivía con sus hijos en un bien ubicado en el espacio público **por 14 años**. En ambas oportunidades, la Corte concluyó que la administración vulneró el derecho a la vivienda al iniciar las acciones legales tendientes a obtener la restitución de la posesión del predio y el consecuente desalojo del mismo sin la adopción de medidas alternativas previas para la reubicación definitiva de las personas que ocupan el inmueble donde se configuró una situación de confianza legítima.

<sup>104</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>105</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>106</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

incluye respetar la confianza legítima que pudieran tener los afectados, cuyo contenido a su vez se traduce en el deber de realizar una cuidadosa evaluación de las condiciones de los ocupantes, con miras a asegurar el goce efectivo de sus derechos constitucionales fundamentales. En concreto, se ordenó a la accionante incluirla en los programas de vivienda de interés social aplicables.

59. Para la Sala, los casos descritos y las consideraciones expuestas por la Corte llevan a concluir que, en lo que se refiere al principio de confianza legítima cuando se discute una ocupación prolongada y tolerada por la administración, se aplican las siguientes reglas:

**59.1. En primer lugar, ante la tolerancia prolongada de forma tácita o expresa de la ocupación de bienes de carácter público se configura la confianza legítima, la cual no se asimila a un derecho adquirido,** en la medida en que no se opone a un cambio en las reglas de juego entre la administración y los particulares. La confianza legítima protege al ciudadano que, ante razones objetivas para confiar en la durabilidad de la ocupación, se enfrenta a una transformación abrupta de su realidad, que afecta un conjunto de derechos fundamentales, en particular, un alojamiento en condiciones dignas<sup>107</sup>.

**59.2. En segundo lugar, la confianza legítima en ocupaciones de bienes públicos no genera derechos de propiedad, posesión, indemnizatorias ni intereses similares,** puesto que lo que se protege, fundamentalmente, es el daño que generó una decisión repentina y sorpresiva de la administración, que afecta de forma desproporcionada la satisfacción de derechos fundamentales constitucionales, y no expectativas respecto de la titularidad del predio, lo cual excede su alcance y finalidad constitucional.

**59.3. En tercer lugar,** para determinar la configuración de este principio, deben **concurrir los siguientes requisitos:** (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado nació la idea de que su actuación se ajusta a derecho; (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que resulta sorpresiva para el ciudadano; y (iii) que este cambio le genere un perjuicio en sus derechos fundamentales.

**59.4. En cuarto lugar,** las medidas de protección, bajo la premisa de la procedencia del amparo, han consistido en albergue temporal, suspensión del procedimiento de desalojo de manera transitoria, y la información o inscripción en programas de vivienda. Sin embargo, **en ningún caso se ha cuestionado la viabilidad del desalojo, ni la procedencia de la acción de tutela para enervar el proceso dirigido a la recuperación del bien o la confrontación de los actos que sustentan la medida de desalojo.**

### **Análisis del caso concreto**

---

<sup>107</sup> Sentencia T-237 de 2015. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

60. Gloria Imelda Abril Cuevas y doce personas más formularon acción de tutela contra la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, a las que les atribuyeron la violación de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones y omisiones en la decisión y el proceso de desalojo del inmueble “Casa Campesina”, ubicado en la zona rural del municipio de Paz de Ariporo- Casanare, y que los actores aducen han ocupado aproximadamente durante 16 años. La violación de sus garantías fundamentales la sustentan en: (i) el desconocimiento de garantías procesales mínimas en el trámite del proceso policivo 165-2019; (ii) las dificultades para asegurar *motu proprio* una opción de vivienda digna, distinta al inmueble que ocupan, como consecuencia de sus condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema; y (iii) la ausencia de medidas de protección para las personas, grupos familiares y la propia comunidad que se formó en el inmueble en mención, debido a la expectativa legítima que se creó sobre la ocupación del predio.

61. Respecto de cada uno de los escenarios presentados por los actores y analizados durante el curso del proceso constitucional, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas encuentra que:

**La Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo no vulneraron el derecho al debido proceso durante el trámite del proceso policivo 165-2019**

62. En el escrito de la acción de tutela, la impugnación al fallo de primera instancia y la respuesta emitida en esta sede, los actores señalaron de manera invariable que la conducta de la parte accionada, en especial la efectuada por la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, transgredió sus garantías procesales. En concreto, identificaron cinco circunstancias violatorias del debido proceso. **La primera**, relacionada con la falta de notificación del proceso policivo. **La segunda**, la ejecución de actos de fuerza, con intimidación y bajo amenazas de los funcionarios públicos. **La tercera**, la ausencia de respuesta a sus solicitudes ciudadanas. **La cuarta**, el trámite indebido del recurso de apelación, en tanto no surtió la vía dispuesta en la Ley 1801 de 2016. **La quinta**, la falta de presencia de un garante y de asesoría legal para la realización de las diligencias.

63. De acuerdo con los fundamentos jurídicos 33 al 40 de la presente providencia, *prima facie*, las conductas que expresan los accionantes darían a entender que la administración violó garantías procesales durante el procedimiento de desalojo 165-2019. Lo anterior, por cuanto la Constitución de 1991 prohíbe cualquier tipo de arbitrariedad en actuaciones jurisdiccionales y defiende postulados jurídicos relacionados con garantías de defensa y contradicción. Además, la jurisprudencia de esta Corporación exige una conducta calificada del Estado durante los procesos de desalojo, por medio de la cual se proteja de manera estricta el debido proceso, tal y como ocurre con la debida notificación de cada diligencia jurisdiccional y la presencia de garantes de los derechos de los ocupantes irregulares.

64. Sin embargo, los medios de prueba que reposan en el expediente de tutela, fundamentalmente las pruebas recaudadas en sede de revisión ante esta Corte, son concluyentes en demostrar que, contrario a lo expresado por los actores, las referidas conductas no se presentaron, porque:

65. **Primero**, a través del expediente del procedimiento de desalojo 165-2019, la Inspección accionada acreditó la comunicación de las diligencias que ordenó sobre el predio conocido como “Casa Campesina”. En efecto, está demostrado que, por medio del Auto del 14 de marzo de 2019, ordenó la notificación de la decisión de avocar conocimiento del proceso de restitución del bien fiscal, a través de la práctica de una diligencia de notificación personal a los ocupantes del inmueble<sup>108</sup>. Dicha inspección se realizó el 18 de marzo siguiente, en cuya acta se dejó constancia de la imposibilidad de ingresar al predio para realizar la respectiva comunicación, motivo por el cual puso en conocimiento el asunto mediante aviso fijado en la puerta de ingreso al predio<sup>109</sup>. Asimismo, la Inspección de Policía realizó notificación por estado de la apertura del proceso de restitución del bien fiscal, el cual fue desfijado el 20 de marzo de 2019<sup>110</sup>.

Igualmente, se acreditan los actos de comunicación de las decisiones adoptadas por la Inspección de Policía el 27 de junio de 2019, por medio de la cual ordenó la restitución material del inmueble<sup>111</sup>; el 22 de agosto de 2019, que negó el recurso de reposición presentado por los accionantes<sup>112</sup>; y las órdenes adoptadas el 26 de agosto de 2020, por medio de las cuales se declaró la práctica de la diligencia de desalojo<sup>113</sup>.

De modo que el inicio y desarrollo del proceso policivo 165-2019 no era un asunto desconocido para los accionantes, en su calidad de ocupantes irregulares del predio “Casa Campesina”. De hecho, los medios de prueba son contundentes en demostrar que el trámite era conocido por los demandantes desde el inicio de la actuación, por cuanto su primera solicitud data del 22 de marzo de 2019, es decir, cuatro días después de que la Inspección de Policía avocara conocimiento del asunto<sup>114</sup>. Además, durante el curso del proceso policivo, estuvieron al tanto de cada orden adoptada, lo cual se advierte con la presentación de los recursos de reposición, apelación y solicitudes de información y copias efectuadas durante su desarrollo<sup>115</sup>. En consecuencia, la Sala descarta que los accionantes ignoraran el proceso en su contra a causa de una indebida notificación de la autoridad de policía y, en consecuencia, no se advierte una violación del derecho al debido proceso como consecuencia de omisiones en la notificación de las actuaciones del proceso policivo.

---

<sup>108</sup> Folio 7 del expediente del proceso policivo 165-2019.

<sup>109</sup> Oficio 313-15-053 del 18 de marzo de 2019. Folio 9. Proceso 165-2019.

<sup>110</sup> Estado No. 004 del 18 de marzo de 2019.

<sup>111</sup> Obra constancia de la notificación por estado. Folio 60.

<sup>112</sup> Obra constancia de la notificación por estado. Folio 168.

<sup>113</sup> Obra constancia de la notificación por estado y aviso. Folios 180 y 194.

<sup>114</sup> Folio 17.

<sup>115</sup> Así, por ejemplo, obran el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto contra la decisión adoptada el 27 de junio de 2019 (Folios 127 al 133). Al igual que la solicitud de copias fechada el 28 de septiembre de 2020 (Folio 204).

Adicionalmente, los actores adujeron que no fueron vinculados en debida forma porque las decisiones emitidas por la Inspección de Policía no se notificaron personalmente. Esta violación se descarta, pues: (i) el debido proceso estricto en materia de desalojo no se traduce en la notificación personal de todas las actuaciones del trámite policivo; (ii) el parágrafo 2º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016<sup>116</sup>, que rige la competencia de los inspectores de policía, establece que, de no ser posible la notificación personal al infractor, las autoridades tienen la potestad de fijar un aviso en la puerta de acceso del lugar de los hechos, lo que sucedió en el presente caso; (iii) el artículo 168 del CPACA señala que la notificación personal en los procesos es exigible en relación con el auto de vinculación o aquellas que se ordene expresamente; y, adicionalmente, (iii) en el expediente del proceso policivo quedó constancia de cómo los accionantes se negaron en reiteradas oportunidades a recibir a los funcionarios de la administración municipal y recibir las comunicaciones que se pretendieron entregar de forma personal.

En consecuencia, la Sala encuentra que la Inspección de Policía notificó y comunicó sus actuaciones a las diferentes autoridades públicas involucradas en el trámite del proceso policivo y a los ocupantes irregulares, con el propósito, de un lado, de avanzar de forma idónea y efectiva en el procedimiento de desalojo y, de otro, garantizar el debido proceso de los accionantes, a través de la notificación de los actos por ella emitidos.

66. **Segundo**, las diligencias realizadas por las autoridades demandadas, en particular aquellas emitidas por la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, tampoco dan cuenta de un comportamiento contrario a las funciones que prevé la Ley 1801 de 2016. Dicha normativa establece, en sus artículos 16<sup>117</sup>, 20<sup>118</sup> y 22<sup>119</sup>, la facultad que tienen las autoridades de policía, entre ellos los inspectores, de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio de su poder correctivo, mediante la expedición de todas las acciones necesarias para preservar la convivencia y restablecer los comportamientos que la alteren, incluso por el uso legítimo de la fuerza, de acuerdo con las atribuciones fijadas en la Constitución y la ley.

---

<sup>116</sup> “**PARÁGRAFO 2.** Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la diligencia”.

<sup>117</sup> “**ARTÍCULO 16. Función de Policía.** Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía”.

<sup>118</sup> “**ARTÍCULO 20. Actividad de Policía.** Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”

<sup>119</sup> “**ARTÍCULO 22. Titular del uso de la fuerza policial.** La utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva, en el marco de este Código, a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente, salvo en aquellos casos en los que de manera excepcional se requiera la asistencia militar”.

En el trámite del proceso policivo 165-2019 no hay registro de que la Inspección de Policía ingresara por la fuerza al predio conocido como “Casa Campesina” donde habitan los aquí accionantes. En cada una de las diligencias efectuadas sobre el predio en mención (realizadas los días 25 de abril y 28 de junio de 2019, y 25 de septiembre de 2020), la inspectora dejó constancia de la decisión de los ocupantes de no permitir el ingreso de funcionarios de la administración municipal, incluidos el personal de la alcaldía, el grupo interdisciplinario de la Comisaría de Familia y el Personero Municipal<sup>120</sup>.

De hecho, los medios de prueba permiten concluir que, salvo en las oportunidades en las que los accionantes autorizaron el ingreso de los funcionarios de la administración, no hubo un intento de acceder por la fuerza al inmueble<sup>121</sup>. Justamente, por las dificultades en el acceso al predio y la negativa de los accionantes a brindar información pertinente respecto de la ocupación, a la fecha las autoridades de Paz de Ariporo no han adelantado la caracterización de la población, tuvieron problemas para realizar el estudio técnico de infraestructura del predio y, adicionalmente, no han realizado la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho<sup>122</sup>.

En consecuencia, la conducta de la parte demandada, al contrario de sugerir un comportamiento arbitrario, violento o ilegítimo, se muestra respetuosa de la situación de los ocupantes irregulares, del posible alcance de sus derechos fundamentales y, sobre todo, de la adopción de medidas conciliadoras, según el alcance del artículo 232 de la Ley 1801 de 2016<sup>123</sup>.

**67.Tercero**, también hay constancia acerca de la respuesta de la Inspección de Policía a los escritos presentados por los ocupantes irregulares del predio conocido como “Casa Campesina” y en relación con la situación jurídica de los accionantes. Al respecto, se tiene que los demandantes, por medio del escrito radicado el 22 de marzo de 2019, solicitaron la suspensión de la orden de desalojo, pretensión que se decidió negativamente el 13 de agosto siguiente<sup>124</sup>. Lo mismo se advierte en relación con la solicitud elevada el 23 de abril de 2019 por la Defensoría del Pueblo, Regional Casanare, en la que también se pidió la suspensión del proceso de desalojo hasta tanto se asegure un acceso a la oferta institucional en materia de vivienda digna<sup>125</sup>. El 3 de mayo del mismo año, la Inspección accionada le informó a la autoridad peticionaria las dificultades que tuvo el despacho para adelantar la caracterización de la población, presupuesto necesario para determinar la oferta aplicable a cada ocupante<sup>126</sup>.

---

<sup>120</sup> Así consta en las actas de diligencia de los días 25 de abril de 2019 (Folio 35) y 25 de septiembre de 2020 (Folio 197).

<sup>121</sup> Lo anterior, se comprueba con el acta del 18 de marzo de 2019, toda vez que, al no poder ingresar al área de vivienda, la Inspección de Policía decide dejar fijada la notificación en la puerta de ingreso.

<sup>122</sup> Estas circunstancias las confirmaron los accionantes, quienes reconocieron que no se ha materializado el desalojo, y la respuesta de la Alcaldía de Paz de Ariporo ante la Corte Constitucional.

<sup>123</sup> Según el cual la conciliación en materia de convivencia procederá en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el desacuerdo o conflicto de convivencia.

<sup>124</sup> Mediante Oficio 313-22-08 del 13 de agosto de 2019. Folio 76.

<sup>125</sup> Folio 39.

<sup>126</sup> Folio 60.

Las diligencias también dan cuenta del trámite efectuado respecto del recurso de reposición y en subsidio apelación presentado el 8 de agosto de 2019 por los actores, en su condición de querellados<sup>127</sup>. El recurso horizontal lo resolvió la Inspección de Policía el 22 del mismo mes en el que decidió no reponer la orden adoptada el 27 de junio de 2019<sup>128</sup>. Asimismo, surtido el trámite y traslado del expediente, el 4 de junio de 2020, la Alcaldía de Paz de Ariporo resolvió el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la decisión que ordenó su restitución material<sup>129</sup>. De modo que, no se advierte una solicitud, petición o recurso pendiente de resolución por las autoridades demandadas, que lleve a concluir la vulneración del derecho al debido proceso.

68. **Cuarto**, tampoco se advierte alguna irregularidad en el trámite del recurso de apelación violatoria del derecho al debido proceso<sup>130</sup>. Lo anterior, porque la confrontación entre el procedimiento surtido en el expediente policivo 165-2019 y las disposiciones previstas en la Ley 1801 de 2016, en lo que respecta a las atribuciones del alcalde en el curso de un proceso policivo, permiten advertir que el trámite siguió las formalidades definidas en esa normativa.

El artículo 198 de la referida ley señala, en orden jerárquico, que tanto los alcaldes como los inspectores de policía son autoridades a las que les corresponde el conocimiento y solución de los conflictos de convivencia. Además, el artículo 204 precisa que el alcalde es la primera autoridad de policía en su respectiva jurisdicción y, en consecuencia, el artículo 205 fija dentro del ámbito de su competencia la facultad para resolver el recurso de apelación en relación con las medidas que aplican los inspectores de policía en primera instancia.

Luego, el alcalde de Paz de Ariporo, en su condición de superior jerárquico de la Inspección de Policía de esa jurisdicción, tenía la potestad para resolver el recurso de apelación presentado por los ocupantes irregulares del predio conocido como “Casa Campesina” en contra de la decisión adoptada el 27 de junio de 2019 por la Inspección de Policía. Por lo tanto, en la decisión emitida el 4 de junio de 2020, en la que se confirmó la orden de restitución del bien fiscal no se advierte un vicio competencial violatorio del derecho al debido proceso de los accionantes.

69. **Quinto**, la Sala de Revisión advierte que desde el inicio del procedimiento de desalojo y durante sus diferentes etapas, los ocupantes contaron con el

---

<sup>127</sup> Folio 127.

<sup>128</sup> Folio 166.

<sup>129</sup> Folio 172.

<sup>130</sup> En concreto, los actores señalaron que el alcalde debía declararse impedido para conocer el asunto y, por lo tanto, de acuerdo con el alcance del artículo 229 de la Ley 1801 de 2016, el personero municipal era la autoridad competente para resolver el recurso de apelación. Sin embargo, verificada la norma en cita, la competencia del personero se resume en analizar el impedimento o recusación y no suplir a la autoridad municipal en la adopción de una decisión de policía. Además, la Sala no comparte el argumento de los actores, según el cual al ser un bien público la Alcaldía no podía pronunciarse en el asunto. En particular, porque donde la ley no distingue no le es dable al intérprete realizar tal diferenciación. En otras palabras, el artículo 205 no realiza una distinción entre bienes públicos y privados, a efectos de determinar la competencia de los alcaldes. Por lo tanto, la competencia para resolver el recurso de apelación no deriva de la calidad de los bienes, sino de su ubicación.

acompañamiento de funcionarios públicos, quienes mediaron por el respeto de sus garantías procesales y les prestaron la debida asesoría legal. Desde el Auto del 18 de marzo de 2019, la Inspectora del municipio de Paz de Ariporo le informó al Personero del municipio que avocó el conocimiento del proceso de restitución material del inmueble de la referencia<sup>131</sup>.

Además, en el expediente de tutela hay constancia de que cada diligencia realizada al predio por la Inspectora contó con el acompañamiento de funcionarios públicos encargados de caracterizar a la población y verificar su situación de derechos. Así las cosas, las diligencias efectuadas el 18 de marzo y 25 de abril de 2019, contaron con la participación de la Comisaría de Familia, un equipo interdisciplinario de trabajadores sociales y psicólogos, así como el Personero de Paz de Ariporo<sup>132</sup>. En particular, llama la atención de la Sala las actuaciones realizadas por la Inspectora de Paz de Ariporo, en la diligencia de lanzamiento acontecida el 25 de septiembre de 2020, que duró todo el día y en la que solicitó la rotación y acompañamiento de cada funcionario solicitado por los ocupantes irregulares. En un primer momento, la presencia del equipo de la Comisaria de Familia y, con posterioridad, del Personero municipal<sup>133</sup>.

En consecuencia, contrario a lo sostenido por los actores, la lectura integral del expediente del procedimiento policivo no evidencia omisiones en el acompañamiento de garantes de los derechos fundamentales de los ocupantes del predio. Por el contrario, las pruebas recaudadas dan cuenta de diferentes actuaciones encaminadas a asegurar la presencia de funcionarios públicos que adelantaron el acompañamiento y ejercieron gestiones relacionadas con la defensa de sus derechos y garantías procesales.

70. En consideración con lo expuesto, la Sala concluye que la actuación de la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, en el trámite del proceso de desalojo, no violó el debido proceso de los accionantes. Está demostrado, con base en los medios de prueba recaudadas en el trámite constitucional, que las autoridades demandadas adelantaron actuaciones encaminadas, de un lado, a proteger los derechos de los ocupantes en aras de que no se sometieran a mayores situaciones de vulnerabilidad y, de otro, observar el debido proceso estricto que exige la jurisprudencia constitucional.

**La Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo no vulneraron el derecho a la vivienda digna de los accionantes con el inicio del proceso policivo 165-2019 ni con la pretensión de desalojo de los ocupantes del predio “Casa Campesina”**

71. Como ya se ha señalado, los accionantes adujeron que por su condición de sujetos de especial protección constitucional y a causa de diferentes situaciones de vulnerabilidad, la decisión de desalojarlos del predio “Casa

---

<sup>131</sup> Folio 7.

<sup>132</sup> Así consta en las actas de las diligencias celebradas los días 18 de marzo y 25 de abril de 2019. Folios 10 al 12 y 35 al 36.

<sup>133</sup> Folios 196 al 202.

Campesina” constituye una violación de su derecho a la vivienda digna. En particular, porque carecen de recursos económicos para asegurarse otra opción de vivienda, diferente a la que ocupan.

72. Para el caso concreto, de acuerdo con los fundamentos jurídicos 41 y subsiguientes de la presente sentencia, la Sala Sexta de Revisión estima que las entidades accionadas no vulneraron el derecho a la vivienda digna con la decisión de emprender el procedimiento de desalojo, por cuanto:

73. **Primero**, el procedimiento policivo dirigido a lograr el desalojo de los ocupantes del predio responde a la obligación que tiene la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo de asegurar la protección de un inmueble de carácter público. Este deber está íntimamente relacionados con los principios de legalidad, seguridad jurídica, interés general, convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, señalados en la jurisprudencia constitucional.

En concreto, por medio de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, la Alcaldía de Paz de Ariporo declaró el carácter de bien público de varios predios urbanos ubicados en su jurisdicción, entre ellos, el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 475-15042<sup>134</sup>. Luego, no es admisible que de la ocupación irregular de un predio público se ocasionen daños al interés general o se asuman derechos a favor de determinados particulares. Por ello, se reitera que de las ocupaciones irregulares de bienes públicos no nacen derechos de propiedad, posesión o indemnizaciones, debido a su carácter imprescriptible e inembargable, dispuesto en el artículo 63 de la Constitución de 1991. Por tal razón, las autoridades demandadas en este caso emprendieron de manera legítima actuaciones dirigidas a lograr el desalojo y recuperación del bien de carácter público.

74. **Segundo**, el alcance constitucional del derecho a la vivienda impide admitir que las condiciones precarias del predio conocido como “Casa Campesina” sean una opción habitacional digna y adecuada para las familias demandantes. El concepto técnico emitido por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Paz de Ariporo, el 3 de mayo de 2019, no sólo reseña diferentes circunstancias que evidencian el deterioro del lugar, como es la degradación de las placas de concreto y el desprendimiento de los muros, sino que concluye que existe un riesgo de colapso. Razón por la cual, recomienda evacuar a las personas, señalar el inmueble para informar la condición de este en relación con los riesgos de seguridad y prohibir su habitabilidad<sup>135</sup>.

Asimismo, las inspecciones oculares efectuadas por la Inspectora de Policía del municipio de Paz de Ariporo, en compañía de funcionarios de la Comisaría de Familia y de la personería municipal, refieren el deterioro del predio y las condiciones indignas en las que viven los núcleos familiares. Por ejemplo, en el acta de la diligencia realizada el 25 de abril de 2019, la Inspectora indicó que, luego de que se permitiera el ingreso de algunos

---

<sup>134</sup> Con fundamento en el artículo 3° de la Ley 901 de 2004.

<sup>135</sup> Folio 59.

funcionarios, fue posible constatar las condiciones precarias del inmueble, dado que era una vivienda oscura, sin ventilación, servicios básicos y en absoluto deterioro. Por eso, el 27 de junio de 2019, el despacho solicitó aclaración del concepto del estado estructural de área de vivienda, presentado por la Secretaría de Infraestructura, con el propósito de determinar si era necesario su demolición.

Además, la Personería de Paz de Ariporo dejó constancia de las condiciones inadecuadas del predio en la respuesta emitida en sede de revisión. Indicó que, tras efectuar una visita al inmueble el 19 de octubre de 2021, la vivienda no cuenta con acceso a servicios públicos domiciliarios ni una red de alcantarillado, motivo por el cual la comunidad realizó una conexión improvisada a una vertiente de agua y construyeron un pozo séptico informal para el tratamiento de aguas negras. Finalmente, a las anteriores consideraciones, se suma el reporte fotográfico adjunto al informe de la diligencia de inspección judicial ordenado por la Magistrada Sustanciadora el 12 de octubre de 2021. Dichos medios de prueba demostraron que las condiciones no son aptas para vivir de manera digna, en tanto cuentan con instalaciones sanitarias realizadas artesanalmente, una infraestructura física externa en alto deterioro y espacios inadecuados en su interior.

En consecuencia, la construcción precaria en mención, en relación con la que obra un concepto técnico sobre el riesgo de colapso, no cumple las condiciones de vivienda adecuada, reconocidas por la jurisprudencia constitucional y, por lo tanto, no puede ser admitida como una respuesta legítima para la satisfacción del derecho a la vivienda digna. La actuación estatal, incluida la respuesta judicial, no puede estar dirigida a admitir estas condiciones de extrema precariedad y contrarias a la dignidad humana, como respuestas a la necesidad de alojamiento de la población más vulnerable.

**75. Tercero,** las familias que ocuparon el predio “Casa Campesina”, se negaron de forma reiterada a permitir su caracterización, presupuesto necesario para identificar, valorar y considerar la adopción de medidas de protección para los ocupantes que presentan condiciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta. La Inspección de Policía de Paz de Ariporo informó que la primera vez que solicitaron a los actores adelantar el proceso de caracterización fue en la diligencia del 25 de abril de 2019, sin embargo, las familias se negaron a ello. La segunda oportunidad aconteció en la inspección ocular del 28 de junio de 2019, pero en ese momento la comunidad tampoco admitió su caracterización.

Esta negativa por parte de los actores ha sido invariable hasta la fecha de expedición de esta providencia. No fue posible una caracterización de los ocupantes por parte de la Inspectora de Policía durante el procedimiento policivo de desalojo<sup>136</sup>. Tampoco se pudo adelantar esa diligencia dirigida a establecer las necesidades de los accionantes por parte de las autoridades administrativas que acompañaron el trámite en el procedimiento de desalojo,

---

<sup>136</sup> Según consta en el proceso policivo 165-2019.

tal y como ocurrió con los intentos de la Comisaría de Familia por caracterizar a la población<sup>137</sup>

Asimismo, durante el trámite de revisión de la acción de tutela, las respuestas presentadas por la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, y el informe de la inspección judicial rendido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo coincidieron en indicar que los ocupantes no facilitaron el ingreso de las autoridades municipales y, por el contrario, presentaron diferentes oposiciones a la identificación de las personas que ocupaban el predio, las condiciones materiales de los ocupantes, las actividades que desempeñaban y demás aspectos necesarios para determinar sus necesidades en materia de vivienda digna. De modo que la administración municipal de Paz de Ariporo, a causa de la reticencia de los actores no conoce el número exacto de ocupantes irregulares, ni tampoco sus reales condiciones de vulnerabilidad. Esta información es imperativa para brindar una oferta institucional adecuada en materia de vivienda digna, conforme con lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional.

En síntesis, la actuación de los accionantes ha contribuido, de manera definitiva, en la ausencia de medidas temporales o de largo plazo para la protección de los derechos fundamentales afectados como consecuencia de la medida de desalojo y recuperación del bien público, particularmente del derecho a la vivienda digna.

76. **Cuarto**, esta Sala estima pertinente recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional recientemente unificada por medio de la **Sentencia SU-016 de 2021**, en el marco de los procedimientos de desalojo, la obligación constitucional que tiene el Estado de garantizar una opción de vivienda digna no lleva a considerar que su actuación debe ser inmediata respecto de todas las facetas que componen este derecho, sin considerarse el gasto presupuestal que implica la ejecución de las políticas públicas en materia de vivienda. En otras palabras, las medidas de protección de la vivienda digna que se adoptan en el marco de procedimientos policivos siguen el carácter progresivo que cubre la interpretación y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso en su connotación de derechos fundamentales autónomos.

Lo anterior, significa para la Corte que, en lo que se refiere a los procedimientos de desalojo, les corresponde a las autoridades administrativas adoptar acciones encaminadas a asegurar a corto, mediano y largo plazo, el goce efectivo de este derecho fundamental, en particular, para la población ocupante irregular que presenta una condición de extrema vulnerabilidad y es sujeto de especial protección constitucional. En la citada **Sentencia SU-016 de 2021**<sup>138</sup>, la Corte reiteró la importancia que tiene el procedimiento de caracterización de la población ocupante irregular, como sucede en este caso con las personas que habitan el predio “Casa Campesina”, para identificar,

---

<sup>137</sup> Por ejemplo, como resultado de la diligencia del 25 de septiembre de 2020, la Comisaría reporta algunos datos de los ocupantes que estuvieron presentes. Folios 206 y subsiguientes.

<sup>138</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

valorar y determinar la presencia de personas que tienen una necesidad apremiante en materia habitacional. Además, es el trámite que permite activar las políticas, programas y proyectos que fueron diseñados por las autoridades y son ejecutados acorde con cada necesidad de cada grupo poblacional.

De modo que, sin realizarse la caracterización de la población, a causa principalmente de la negativa de los propios ocupantes irregulares, y con ello, sin poder determinar con claridad cuál es la oferta institucional aplicable, debido a sus particulares condiciones, no resulta admisible imputarles responsabilidades a las autoridades demandadas por no avanzar en la definición y ejecución de medidas de protección en materia de vivienda digna.

77. **Quinto**, y de acuerdo con la consideración preliminar, *prima facie*, la Sala observa que en la ocupación examinada en esta oportunidad se presentan diferentes grupos de ocupantes, que tienen distintas necesidades en materia habitacional, motivo por el cual la caracterización de la población resulta necesaria y urgente en aras de verificar sus reales condiciones y, por lo tanto, aplicar las medidas de protección adecuadas para cada caso.

De acuerdo con la clasificación de la **Sentencia SU-016 de 2021**, reiterada en el fundamento jurídico 52 de esta providencia, en el contexto del caso bajo examen la Sala observa que concurren: (i) sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al desplazamiento y que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda, (ii) sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional, y (iii) población migrante. El siguiente cuadro resume la información reportada y las medidas de protección que les serían aplicables, a partir de las reglas recientemente unificadas:

Grupo	Condición	Medida
Sujetos de especial protección constitucional que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda	<p>1. <i>Devis Daniel Rodríguez Abril</i>: indica un escenario de pobreza extrema y estado de salud deteriorado.</p> <p>2. <i>Yeny Judith Salcedo Abril</i>: refiere condiciones de pobreza extrema.</p> <p>3. <i>Diana Maritza Moreno Tarache</i>: manifiesta su calidad de víctima del conflicto armado por hechos diferentes al desplazamiento forzado y su pobreza extrema.</p>	<p>Comprobada la necesidad en materia de vivienda, la medida de protección consistirá en:</p> <p>1. Establecer, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa que corresponde a sus circunstancias y necesidades específicas.</p> <p>2. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos, a través de la cual se identifican los potenciales beneficiarios, siguiendo el orden y los requisitos.</p>

	<p>4. <i>Yudy Paola Salcedo Abril</i>: aduce un cuadro de pobreza extrema.</p> <p>5. <i>Javier Eduardo Granados</i>: indica un escenario igualmente de pobreza extrema.</p> <p>6. <i>Jairo Alejandro Granados</i>: manifiesta un cuadro de pobreza extrema.</p> <p>7. <i>Yessica Nayibe Tumay Mora</i>: explica problemas asociados a la pobreza extrema.</p>	<p>3. Explicará al beneficiario de la inscripción cómo opera el programa y las actuaciones que le corresponde seguir, con una estimación aproximada de los tiempos de espera.</p> <p><b>La adopción de estas medidas no suspende la realización de las actuaciones de desalojo.</b></p>
<p>Sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda</p>	<p>8. <i>Gloria Imelda Abril Cuevas</i>: aduce su calidad de madre cabeza de familia y un estado de salud deterioro. La UARIV acredita su condición de víctima del conflicto armado por hechos diferentes al desplazamiento forzado. Sin embargo, la Alcaldía de Paz de Ariporo reporta haber recibido un subsidio de mejoramiento de vivienda.</p> <p>9. <i>Ana Mery Granados</i>: Indica su calidad de madre cabeza de familia. No obstante, la Alcaldía de Paz de Ariporo informa derechos de propiedad de un bien inmueble en Tamara, Casanare.</p> <p>10. <i>Moisés Bodiwa</i>: Señala que pertenece a una comunidad étnica y su estado de salud deteriorado. La Alcaldía de Paz de Ariporo, por su</p>	<p>En relación con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, dado que no está fundado en la urgencia de satisfacer una necesidad imperiosa de vivienda.</p>

	<p>parte, indica que recibió un subsidio de vivienda familiar.</p> <p>11. <i>Miriam Mayeba Masaguare Nones</i>: manifiesta que pertenece a una comunidad étnica. La Alcaldía de Paz de Ariporo, por su parte, indica que recibió un subsidio de vivienda familiar.</p> <p>12. <i>Julio César Galindo Sánchez</i>: Indica su condición de persona adulta mayor. No obstante, la Alcaldía de Paz de Ariporo informa que aparece como propietario de dos predios, uno rural y otro urbano. Además, registra como beneficiario de un subsidio familiar.</p>	
<p>Población migrante venezolana</p>	<p>13. <i>Skarlis Andreina Pérez Tabata</i>: Señala su condición de pobreza extrema y su calidad de migrante.</p>	<p>La medida de protección corresponde a las garantías del debido proceso, y la información y acompañamiento en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria.</p> <p><b>La adopción de estas medidas no suspende la realización de las actuaciones de desalojo.</b></p>

Los grupos descritos permiten concluir que en el predio conocido como “Casa Campesina”, *prima facie*, concurren personas que enfrentan circunstancias diferenciadas y que, de acuerdo con las reglas de unificación sobre procedimientos de desalojo, tales condiciones deben ser consideradas con el propósito de adoptar las medidas de protección adecuadas en materia de vivienda digna. Sin embargo, dado que no ha sido posible realizar la caracterización para conocer en detalle la situación fáctica de cada ocupante irregular y con la finalidad de verificar la información recolectada en esta

sede<sup>139</sup> con respecto a las condiciones actuales de los accionantes, la Sala estima necesario ordenar la caracterización de los ocupantes del predio.

78. Con base en las premisas descritas, la Sala concluye que la recuperación material del bien inmueble “Casa Campesina” protege derechos reales del municipio de Paz de Ariporo y, por lo tanto, al procedimiento subyace el interés general. En consecuencia, no es posible admitir que de una ocupación irregular deriven derechos de propiedad para los accionantes, máxime cuando se advierten condiciones precarias que ponen en riesgo la propia vida e integridad física de los accionantes. Aun así, en razón de la obligación que tiene el Estado, y con ello las autoridades territoriales, de actuar de manera progresiva en la satisfacción del derecho a la vivienda, la Sala advierte que los ocupantes deben ser caracterizados y, luego, con fundamento en dicha caracterización adoptar las medidas de protección que les resulten aplicables para garantizar a mediano y largo plazo una opción de vivienda digna.

79. En concreto, se ordenará que como medida de protección ante una posible situación de amenaza del derecho a la vivienda digna de los accionantes como consecuencia de las medidas de desalojo, que: (i) se caracterice a la población ocupante del predio conocido como “Casa Campesina”; (ii) los accionantes presten la colaboración necesaria en aras de determinar sus necesidades apremiantes en materia de alojamiento digno; y (iii) con la información recolectada, las autoridades demandadas incluyan a la población identificada en la oferta institucional vigente y adecuada a sus condiciones particulares.

**La Alcaldía y la Inspección de Paz de Ariporo violaron el derecho a la vivienda digna de los accionantes por cuanto modificaron de manera abrupta una situación de alojamiento, resguardada en el principio de confianza legítima, sin adoptar medidas dirigidas a conjurar ese cambio repentino generado por la administración**

80. Los accionantes manifestaron que las actuaciones de las autoridades, particularmente de la entidad territorial eran indicativas del consentimiento tácito de la administración municipal de Paz de Ariporo, en lo que se refiere a su ocupación del predio “Casa Campesina”, puesto que, de un lado, habitaron el predio por 16 años consecutivos y, de otro lado, las autoridades territoriales guardaron silencio y omitieron la adopción de acciones concretas para la restitución material del bien. En consecuencia, señalaron que la decisión de la Inspección de Policía, de ordenar su desalojo inmediato, constituye una medida abrupta y sorpresiva que genera perjuicios para los ocupantes, las familias y la propia comunidad que se formó durante ese tiempo.

81. De acuerdo con el alcance del principio de confianza legítima fijado en la jurisprudencia constitucional y, en particular, los requisitos previstos para su

---

<sup>139</sup> Este contraste es importante dado que las respuestas de las entidades encargadas de la política de vivienda, señalan que ningún accionante ha sido beneficiario de subsidios de vivienda. Además, la caracterización cubre varios elementos, tal y como sucede con su puntuación en el SISBEN, grado de escolaridad, etc., que no han podido ser verificadas por la Sala, a fin de determinar la calidad de sujeto de especial protección constitucional y su grado de vulnerabilidad actual.

configuración, reseñados en los fundamentos jurídicos 53 al 59 de esta providencia judicial, la Sala estima que, en el contexto del caso analizado, se desconoció este postulado que irradia el ordenamiento jurídico nacional y, en consecuencia, se afectó el derecho a la vivienda digna, por cuanto:

82. **Primero**, existe evidencia de que los accionantes han ocupado el predio identificado con matrícula inmobiliaria número 475-15042 por un tiempo prolongado. Los medios de prueba reseñados en los antecedentes de esta providencia, presentados por la parte accionante (cuyo contenido no fue controvertido por la administración municipal) permiten inferir que la ocupación no es esporádica ni reciente, sino que los actores llevan en el predio al menos 13 años consecutivos.

El primer documento de prueba data del 19 de diciembre de 2008 que registra la dirección de la “Casa Campesina” como el domicilio de uno de los accionantes. De ahí y hasta la fecha de presentación de la acción de tutela, los demandantes expusieron elementos de juicio (expedidos entre los años 2009 al 2019) que refieren como residencia el predio ya señalado. Aparecen reportes educativos, encuestas del SISBEN, facturas de servicios domiciliarios, inscripciones a programas del Estado, que coinciden en ubicar como dirección principal de domicilio de los accionantes la “Casa Campesina”<sup>140</sup>.

Adicionalmente, la Sala reconoce la importancia de las declaraciones de los actores y de las 100 personas que refirieron su condición de vecinos, debido a que sirven para reafirmar que la ocupación no es un hecho reciente, sino que fue aceptado por las autoridades de Paz de Ariporo por un tiempo suficiente que les permitió a los accionantes y a la misma comunidad estimar que, a favor de los ocupantes, se constituían derechos objeto de protección por parte de las autoridades administrativas y judiciales. En consecuencia, en este caso se generaron expectativas que gozan de protección constitucional, dada la situación prolongada de ocupación en el predio.

83. **Segundo**, en el presente asunto igualmente está demostrado que la actuación del municipio de Paz de Ariporo en relación con la ocupación irregular del predio generó una situación de confianza legítima, por cuanto, de un lado, la toleró de manera prolongada y, de otro, sin valorar los efectos de su omisión en el tiempo, realizó un cambio abrupto en su conducta que resultó sorpresiva para las familias. En efecto, durante el trámite de revisión de la acción de tutela, la Sala pudo comprobar que, con anterioridad a marzo de 2019, cuando inició el proceso policivo que aquí se analiza, no existieron acciones administrativas o jurisdiccionales previas encaminadas a la restitución material del predio conocido como “Casa Campesina”.

Esta circunstancia fue declarada: (i) por los accionantes, quienes manifestaron que antes de 2019 su ocupación fue pacífica, al punto que la administración realizaba actuaciones en el predio, tal y como ocurre con la participación en programas asistenciales, sin que su vivienda fuera objeto de cuestionamientos;

---

<sup>140</sup> Folios 10 al 28 de la respuesta presentada por los actores ante la Corte Constitucional.

(ii) por la Alcaldía de Paz de Ariporo, que indicó que sólo conoció de la ocupación hasta marzo de 2019 cuando funcionarios de la Oficina Asesora de Planeación Municipal verificaron que el predio era público y era ocupado de manera irregular; y (iii) por la Inspección de Policía de Paz de Ariporo, que precisó que sobre el inmueble no existió un trámite previo dirigido al desalojo de los ocupantes y a lograr su recuperación material.

Luego de tolerarse la ocupación por, al menos, un lapso de 13 años consecutivos, el 14 de marzo de 2019, la Alcaldía de Paz de Ariporo y, consecuentemente, la Inspección de Policía, cambiaron súbitamente su comportamiento, tras el inicio del proceso policivo y su decisión de otorgarles a los ocupantes cinco días para el retiro de sus pertenencias, so pena de la imposición de sanciones por invasión de bienes fiscales. De modo que ni en el inicio del proceso policivo ni durante su trámite, la parte demandada analizó la situación de confianza legítima que alegaron los actores y que fue el motivo principal de la interposición de la acción de tutela.

Este asunto no fue examinado en la orden proferida el 27 de junio de 2019 ni en las decisiones subsiguientes emitidas el 22 de agosto de 2019 y los días 4 de junio y 26 de agosto de 2020, a pesar de que tales órdenes constituyeron un cambio abrupto respecto de las condiciones de vivienda de los ocupantes y era uno de los argumentos reiteradamente expuestos por los accionantes.

Así las cosas, está demostrado que la administración de Paz de Ariporo, con la adopción del procedimiento de desalojo por ocupación irregular 165-2019, cambió drásticamente una situación de hecho, sin que en su conducta valorara el impacto social y económico que ejercía sobre los accionantes y las familias que se conformaron, como tampoco resolvió los cuestionamientos que eran presentados por los querellados en lo que se refiere a su expectativa o confianza en la autorización tácita de la administración municipal sobre la ocupación del inmueble.

**84. Tercero,** aunque el principio de confianza legítima **no se opone a la potestad de la Alcaldía y de la Inspección de Paz de Ariporo de ejercer acciones dirigidas a la recuperación material del bien fiscal, la parte accionada sí omitió adoptar medidas para minimizar el perjuicio a las familias o las posibles afectaciones a los derechos fundamentales fundadas en el cambio abrupto en su situación de vivienda.** En vez de eso, en el auto que de forma definitiva ordenó restituir el inmueble, proferido el 26 de agosto de 2020, la Inspección de Policía fijó fecha y hora de lanzamiento, sin adoptar medidas encaminadas a otorgarles un tiempo prudencial para que adecuaran su conducta a la nueva realidad jurídica y fáctica.

Este periodo de transición era importante para no provocar una afectación desproporcionada de derechos fundamentales ni profundizar las condiciones de vulnerabilidad de los ocupantes. En particular, porque durante el trámite del proceso policivo, la Inspección de Policía y funcionarios de la administración central pudieron percatarse no solo de las condiciones indignas en las que vivían los accionantes, sino de circunstancias que evidenciaban su

calidad de personas en condición de debilidad manifiesta. Como refirieron los actores en la tutela y durante el trámite de revisión, entre los ocupantes se encuentran personas víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, de la tercera edad, migrantes, miembros de comunidades étnicas y menores de edad, que merecen una atención especial del Estado.

Sobre estos sujetos, la parte accionada tenía la obligación de adoptar medidas que disminuyeran el impacto de la decisión, al tratarse de población que se encuentra en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema. En tal virtud, era necesaria una respuesta robusta de las autoridades públicas en aras de no ver significativamente menguados sus derechos fundamentales como consecuencia de una decisión que, en el contexto examinado, implicó un cambio repentino respecto de un predio que habitaron por varios años consecutivos.

85. En consecuencia, la Sala reitera que situaciones de ocupación como la que aquí se discute, incluso cuando es tolerada por la administración y bajo el principio de confianza legítima, no generan derechos de propiedad, posesión ni indemnizaciones a favor de los ocupantes irregulares. Tampoco justifican la suspensión de las órdenes de desalojo de forma indefinida, dados los postulados constitucionales que subyacen a la protección de bienes públicos y el principio de buena fe. Sin embargo, la Corte encuentra que la administración no podía cambiar súbitamente su comportamiento sin otorgarle a los ocupantes un periodo para que adecuaran su situación a una nueva realidad y, con ello, adoptar medidas de protección de los derechos fundamentales afectados justamente por esa modificación repentina en lo que respecta a la situación de vivienda de los actores.

86. **Conclusión:** Por lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que las autoridades accionadas no violaron los derechos al debido proceso y vivienda digna de los actores con la decisión de iniciar y desarrollar el procedimiento de desalojo 165-2019 y recuperación del predio “Casa Campesina”. Sin embargo, en la decisión de recuperación material del bien se desconocieron los especiales deberes que surgen como consecuencia del principio de confianza legítima, particularmente, la adopción de medidas de protección no por el hecho mismo de la ocupación, sino por el efecto en los derechos fundamentales de los ocupantes que generó un cambio abrupto en su situación de vivienda tolerada por la administración.

En esa línea, la situación fáctica y jurídica acreditada en el expediente de tutela, determina que: (i) en el marco del procedimiento de desalojo 165-2019 se siguieron las disposiciones y el trámite que prevé la Ley 1801 de 2016, así como las pautas de la jurisprudencia constitucional en torno a las garantías procesales, tal y como ocurre con la comunicación de los actos y el acompañamiento de garantes; (ii) de la ocupación irregular del inmueble no deriva un derecho de propiedad, posesión o indemnización, dada su naturaleza pública, las condiciones precarias del inmueble y la decisión de los propios actores de negarse a realizar la caracterización, cuyo trámite permite la identificación de la oferta institucional vigente y aplicable en razón del tipo de

vulnerabilidad que cada sujeto de especial protección presenta. Sin embargo, (iii) con el inicio del proceso policivo, la administración municipal cambió de manera abrupta la situación de hecho tolerada por al menos 13 años, sin ofrecerle a los accionantes un tiempo prudencial para mitigar el impacto de la decisión y a la vez adecuarse a su nueva realidad, o medidas de protección concretas que respondieran al impacto en los derechos fundamentales que provocó de la modificación repentina de la relación de los ocupantes con el bien admitida por la administración municipal.

### Órdenes a adoptar

87. Con soporte en los anteriores fundamentos, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional **revocará parcialmente** la Sentencia adoptada el 9 de diciembre de 2020 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, que confirmó el fallo proferido el 17 de noviembre de 2020 por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo, por medio del cual denegó el amparo de los derechos al debido proceso y vivienda digna de los accionantes. En su lugar, **amparará el derecho a la vivienda digna de los actores como consecuencia de la afectación del principio de confianza legítima.**

88. Además de lo anterior, la Sala Sexta de Revisión emitirá algunas órdenes adicionales con el propósito de precisar el alcance de las medidas de protección de los accionantes en el marco del procedimiento de desalojo 165-2019.

En los casos anteriores en los que la Corte ha adoptado medidas de protección derivadas de la configuración de una situación de confianza legítima por ocupación irregular de predios público se ha adoptado la **medida de albergue**: (i) por un tiempo prudencial; (ii) hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales desaparezcan; (iii) hasta que se efectúe el traslado a otro lugar que cuente con los elementos indispensables de una vivienda en condiciones dignas; y (iv) hasta que sean incluidas en programas de vivienda o se desarrollen estos planes si no existen. Además, las Salas han ordenado la suspensión de las órdenes de desalojo y han previsto medidas de mediano y largo plazo, relacionadas con planes de reubicación, entrega de viviendas o inscripción en proyectos concretos, sin alterar los turnos y en otros con la priorización de la población.

89. En esta oportunidad, la Sala seguirá las reglas de unificación previstas en la **Sentencia SU-016 de 2021**<sup>141</sup>, en tanto efectuó una valoración detallada de la finalidad constitucional de los procedimientos de desalojo y su ponderación con garantías *iusfundamentales*, a efectos de determinar la competencia de los jueces de tutela y el alcance de sus órdenes. Por ello, aun cuando, en ese momento, la Corte unificó las medidas de protección en relación con los procesos policivos en los que no existió tolerancia de la administración en la situación de ocupación y, por lo tanto, no se podría declarar una situación de

---

<sup>141</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

confianza legítima, varias de sus consideraciones son aplicables de manera análoga al presente caso, debido a las diferencias entre las medidas de protección que han sido otorgadas en casos como el examinado.

Así las cosas, en atención a: (i) la legitimidad del procedimiento de desalojo y recuperación de un bien de naturaleza fiscal; (ii) la regla general fijada por la jurisprudencia constitucional según la cual no proceden suspensiones indefinidas de órdenes de desalojo; y (iii) la necesidad de adoptar medidas que respondan a la modificación abrupta de las condiciones de vida de los ocupantes del predio “Casa Campesina”, quienes habitaron el bien con la tolerancia de la administración por un tiempo aproximado de 13 años, la Sala ordenará **una medida de albergue temporal a los ocupantes del predio denominado como “Casa Campesina”, que deberá brindarse por el término máximo de siete (7) meses.**

La reubicación provisional podrá consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial. El término de siete (7) meses que se aplica en esta oportunidad sigue el referente temporal que explica la sentencia de unificación en mención. Lo anterior, por cuanto sirve para clarificar las obligaciones de las autoridades y, además, racionaliza la carga en cabeza de las autoridades del Estado, en tanto les permite conocer con claridad el término máximo durante el cual se extiende su deber. Adicionalmente, constituye un plazo fijo para que las autoridades adelantan las gestiones pertinentes, con el propósito de asegurar las medidas de mediano y largo plazo que les son exigibles desde la perspectiva de los amparados, y les permite a los ocupantes definir medidas de ubicación laboral y de vivienda.

90. En segundo lugar, la Sala aclara que **no hay lugar a una suspensión indefinida de la orden de desalojo adoptada por la Inspección de Policía de Paz de Ariporo.** En este caso, dicha actuación se postergará únicamente durante el tiempo necesario para que las autoridades del ente territorial hagan *efectiva la medida de albergue temporal a favor de los ocupantes del predio “Casa Campesina”*. En este sentido, se precisa que la suspensión no opera durante el tiempo del albergue temporal, sino únicamente hasta el momento en que se adelanten de forma diligente las actuaciones para la reubicación temporal de los ocupantes en el albergue. Una vez verificadas estas actuaciones y dispuesto el lugar o el subsidio en dinero, aun cuando la comunidad se niegue a su reubicación provisional, las autoridades cuentan con la potestad para adelantar el desalojo.

La actuación de desalojo deberá contar con la presencia de las autoridades con competencias para la protección de los sujetos de especial protección constitucional. En concreto, el ICBF y la Defensoría del Pueblo serán convocadas para que brinden un acompañamiento a las actuaciones y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección que consideren pertinentes.

91. En tercer lugar, la Corte ordenará **realizar la caracterización de los ocupantes del predio “Casa Campesina”**, con el propósito de identificar la condición de las personas de protección constitucional reforzada. A dicho procedimiento deberán concurrir el ICBF, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Paz de Ariporo, para que brinden un acompañamiento a las actuaciones de desalojo y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección que consideren pertinentes.

Esta caracterización deberá servir para que las autoridades contrasten la información que la Sala recopiló en relación con la presencia de personas en condición de debilidad manifiesta y determine con plena certeza si hay: (i) sujetos de especial protección constitucional por circunstancias diferentes al desplazamiento y que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda, (ii) sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes, y (iii) población migrante. La Sala precisará que, en el evento que los accionantes mantengan su negativa a participar de la caracterización, las autoridades territoriales deberán tener en cuenta para la identificación y análisis de la situación de la población, las consideraciones expuestas en el fundamento 77 de esta providencia.

92. En cuarto lugar, la Sala ordenará que, tras efectuarse el proceso de caracterización de los ocupantes del predio en mención, **las Alcaldía de Paz de Ariporo deberá gestionar las acciones pertinentes para activar la oferta institucional vigente en materia de vivienda digna, a los sujetos de especial protección con necesidades apremiantes en materia de alojamiento.**

En ese orden, deberá, como mínimo: (i) establecer, en el marco de la oferta institucional vigente, el programa que corresponde a las circunstancias y necesidades de cada sujeto de especial protección constitucional; (ii) adelantar la inscripción en la base de datos, a través de la cual se identifican los potenciales beneficiarios, de acuerdo con el orden y los requisitos previsto en la política pública; (iii) explicar al beneficiario de la inscripción cómo opera el programa y las actuaciones que le corresponde seguir, con una estimación aproximada de los tiempos de espera; y (iv) prestar la asesoría y acompañar a los accionantes en las actuaciones de postulación a la oferta institucional en materia de vivienda, particularmente a los programas de vivienda del orden nacional.

En cualquier caso, la Sala aclara que las medidas de protección a la vivienda a largo plazo hacen referencia a los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera. En el caso de la población migrante, la respuesta del Estado se concentrará en el acompañamiento e información en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria.

93. Por último, la Sala ordenará al ICBF, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Paz de Ariporo que, de acuerdo con sus competencias

legales y constitucionales, brinden acompañamiento a las actuaciones de desalojo del predio conocido como “Casa Campesina”. En particular, deberán informar a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional, y adelantar las medidas de protección que consideren pertinentes. Asimismo, informarán y brindarán acompañamiento a los migrantes en relación con la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado de ser el caso.

### **Síntesis de la decisión**

94. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela formulada por trece personas, ocupantes irregulares del predio conocido como “Casa Campesina” y registrado con matrícula inmobiliaria 475-15042, del municipio de Paz de Ariporo, Casanare, en la que atribuyeron la violación de sus derechos fundamentales a dos tipos de actuaciones. La primera, la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, expedida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, que declaró el carácter público del inmueble en mención. La segunda, las diligencias del proceso policivo 165-2019, iniciado por la Inspección de Policía de la misma jurisdicción, con el propósito de recuperarlo materialmente.

95. En relación con la primera actuación, la Sala no encontró acreditado el presupuesto de subsidiariedad, en atención a: (i) la regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, como consecuencia de la exclusión de este tipo de actuaciones prevista en el artículo 6° del Decreto Ley 2591 de 1991; (ii) la falta de demostración de la inminencia de un perjuicio irremediable derivado de ese acto administrativo; (iii) la existencia de mecanismos ordinarios judiciales de protección, respecto de los cuales los peticionarios no han emprendido actuaciones para controvertir la decisión de la administración. En consecuencia, se concluyó que la pretensión de la acción de tutela dirigida a que se deje sin efectos la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, expedida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, incumplió el requisito de subsidiariedad.

96. En relación con el procedimiento de desalojo 165-2019, la Sala advirtió que la parte accionada: (i) no vulneró el derecho al debido proceso, en vista de que siguió las disposiciones previstas en la Ley 1801 de 2016 y las reglas del debido proceso estricto señaladas por la jurisprudencia constitucional; (ii) tampoco violó los derechos de los accionantes a la vivienda digna como consecuencia del inicio y desarrollo del procedimiento de desalojo 165-2019, en tanto las autoridades demandadas tienen el deber constitucional de proteger el interés general y los bienes públicos, y además, de la ilegalidad no pueden derivarse derechos de propiedad, posesión ni indemnizaciones a favor de los particulares.

97. No obstante, la Sala sí encontró que en dicho trámite se presentó una afectación del derecho a la vivienda en la medida en que no se adoptaron las actuaciones dirigidas a conjurar un cambio abrupto en las condiciones de vida de los ocupantes, las cuales se encuentran amparadas por el principio de confianza legítima. En efecto, la Sala explicó que el inicio del procedimiento de desalojo y su desarrollo no comportó la violación del derecho a la vivienda de los actores, pues la ocupación irregular del predio de carácter público no genera derechos sobre el mismo. Con todo, la violación del derecho a la vivienda se produjo por la ausencia de medidas dirigidas a conjurar la transformación abrupta de la realidad de los ocupantes, después de que la administración tácitamente admitiera la ocupación por el tiempo suficiente que les permitiera creer en la durabilidad de su situación de alojamiento.

98. En consecuencia, la Sala decidió revocar parcialmente las sentencias de instancia que negaron el amparo de los derechos al debido proceso y vivienda digna y, en su lugar, amparó el derecho a la vivienda digna sobre la base del desconocimiento del principio de confianza legítima. En esa línea, adoptó una medida de albergue temporal a favor de los ocupantes, y acciones de mediano y largo plazo para los sujetos de especial protección con necesidades apremiantes en materia de vivienda.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, el 9 de diciembre de 2020, que confirmó el fallo adoptado por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Paz de Ariporo, el 17 de noviembre de 2020, que denegó el amparo de los derechos al debido proceso y vivienda digna solicitado por Gloria Imelda Abril Cuevas, Devis Daniel Rodríguez Abril, Yenny Judith Salcedo Abril, Yudy Paola Salcedo Abril, Diana Maritza Moreno Tarache, Skarlis Andreina Pérez Tabata, Javier Eduardo Granados, Ana Mery Granados, Jairo Alejandro Granados, Yesica Nayibe Tumay Mora, Moisés Bodiwa, Miriam Mayeba Masiguare Nonei y Julio César Galindo Sánchez contra la Alcaldía y la Inspección de Policía de Paz de Ariporo.

En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela en relación con la pretensión dirigida en contra de la Resolución 815 del 14 de diciembre de 2005, expedida por la Alcaldía de Paz de Ariporo, por las razones expuestas en la presente providencia judicial. Y, adicionalmente, **AMPARAR** el derecho a la vivienda digna de los accionantes, en lo que respecta a las afectaciones derivadas del desconocimiento del principio de confianza legítima, según las consideraciones de la presente sentencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Alcaldía de Paz de Ariporo que, en un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, garantice **una medida de albergue temporal** a los ocupantes del predio identificado con matrícula inmobiliaria número 475-15042, conocido como “Casa Campesina”, ubicado en el Barrio Bellavista, Vía Marginal de La Selva, No. 13-173, en el municipio de Paz de Ariporo, Casanare. Esta medida de protección deberá brindarse por el término máximo de siete (7) meses y podrá consistir en un subsidio o la adecuación de un espacio en condiciones acordes con el derecho a la vivienda digna que debe garantizar la entidad territorial.

**TERCERO. DECLARAR** que no hay lugar a una suspensión indefinida de la orden de desalojo adoptada el 26 de agosto de 2020 por la Inspección de Policía de Paz de Ariporo. En este caso, la diligencia de lanzamiento se postergará únicamente durante el tiempo necesario para que la Alcaldía de Paz de Ariporo haga efectiva la medida de albergue temporal a favor de los ocupantes del predio conocido como “Casa Campesina”. En este sentido, se precisará que la suspensión únicamente se extenderá durante el tiempo que se adelanten de forma diligente las actuaciones para brindar el albergue correspondiente. Una vez verificadas estas actuaciones y dispuesto el lugar o el subsidio respectivo, aun cuando la comunidad se niegue a su reubicación provisional, las autoridades cuentan con la legitimidad y legalidad para adelantar la diligencia de desalojo, de acuerdo con las garantías del debido proceso.

**CUARTO. ORDENAR** a la Inspección de Policía de Paz de Ariporo que, en un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice **la caracterización de los ocupantes del predio conocido como “Casa Campesina”**. Esta caracterización deberá servir para identificar, valorar y determinar con plena certeza la presencia de: (i) sujetos de especial protección constitucional que tienen necesidades apremiantes en materia de vivienda, (ii) sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional, y (iii) población migrante. En el evento que los ocupantes se nieguen a prestar su consentimiento para efectuar dicha caracterización, las autoridades territoriales podrán tener en cuenta para la determinación de estos grupos poblacionales, la clasificación realizada por la Sala en el fundamento jurídico 77 de esta providencia.

**QUINTO. ORDENAR** a la Alcaldía de Paz de Ariporo que, en el caso de los ocupantes cuya caracterización dé cuenta de su calidad de sujetos de especial protección constitucional con necesidades apremiantes en materia de vivienda digna, **adopte las acciones necesarias para su inclusión en programas de vivienda**, de acuerdo con el alcance de las medidas de mediano y largo plazo desarrolladas en la **Sentencia SU-016 de 2021** y reiteradas en el fundamento jurídico 73 de esta sentencia. Como mínimo deberá: (i) establecer, en el marco de la oferta institucional vigente, el programa que corresponde con las circunstancias y necesidades específicas de cada ocupante; (ii) adelantar la

inscripción en la base de datos, a través de la cual se identifica los potenciales beneficiarios, de acuerdo con el orden y los requisitos previstos en la política pública; y (iii) explicar al beneficiario de la inscripción cómo opera el programa y las actuaciones que le corresponde seguir, con una estimación aproximada de los tiempos de espera. En caso de la población migrante, la respuesta del Estado se concentrará en (iv) el acompañamiento en relación con las rutas de atención humanitaria vigentes y las medidas de regularización migratoria.

**SEXTO. ORDENAR** al ICBF, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Paz de Ariporo que, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales, brinden acompañamiento a las actuaciones de desalojo del predio conocido como “Casa Campesina”. En particular, deberán informar a los sujetos en condición de vulnerabilidad los programas de atención y la oferta institucional, y adelantar las medidas de protección que consideren pertinentes. Asimismo, informarán y brindarán acompañamiento a los migrantes en relación con la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado, la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado, de ser el caso.

**SÉPTIMO.** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

