Sentencia T-544/16

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA EN EL CURSO DE UN PROCESO POLICIVO-Procedencia por vulneración de derechos fundamentales en orden de desalojo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Medidas de protección

Se ha señalado que en los casos de sujetos de especial protección constitucional, como los adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad, y personas en situación de discapacidad, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna. Ante tal situación, el juez constitucional que conoce de una solicitud de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna debe analizar la posible vulneración de sus contenidos esenciales, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia prima facie de otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho.

PROCESO DE RECUPERACION DE BIENES FISCALES O DE USO PUBLICO-Precedente constitucional en materia de protección del derecho a la vivienda digna en casos de desalojo

La Sala encuentra que en materia de protección al derecho a la vivienda digna, existe un claro precedente en la materia que establece un conjunto de estándares jurisprudenciales de protección, garantía y respecto según los cuales los sujetos de especial protección constitucional que habitan un bien de uso público o de carácter fiscal, no pueden ser desalojados, sin la adopción de medidas alternativas previas que garanticen su dignidad en relación con la vivienda. Dichas medidas alternativas deben cumplir no solo

con los estándares que sobre la materia han fijado la jurisprudencia constitucional, sino también con la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos en relación con el derecho a la vivienda digna. Finalmente, la administración no solo debe buscar medidas alternas tendientes a disminuir o atenuar los efectos de sus decisiones, sino que debe adoptarse soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y sujetos de especial protección acceder a soluciones definitivas y legítimas de vivienda digna.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Protección cuando hay orden de desalojo de bienes de uso público o bien fiscal sin la adopción de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protección constitucional

RESTITUCION DE ESPACIO PUBLICO Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Proporcionalidad de las medidas adoptadas mediante orden de desalojo de sujetos de especial protección constitucional

La Corte ha señalado que los casos de desalojo que tienen que ver con derechos de sujetos de especial protección constitucional o en estado de vulnerabilidad, deben ser resueltos a través del test de proporcionalidad. Dicho test de proporcionalidad está compuesto de cuatro elementos: (i) la existencia de un fin legítimo, (ii) la idoneidad del medio para alcanzar dicho fin, (iii) la necesidad de la medida, y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto. En relación con la proporcionalidad en sentido estricto, la Corte ha señalado que se debe considerar: (i) el peso abstracto de los principios en conflicto; (ii) la gravedad de la afectación de los dos grupos de principios en juego y (iii) el grado de certeza de ésta afectación.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Orden a Alcaldía incluir en programas de vivienda y garantizar alternativa de vivienda temporal a favor de los accionantes

Referencia: Expedientes T-5.614.049.

Acción de tutela instaurada por: Blanca Nubia Granados Carreño y otros contra la Alcaldía de Yopal y la Gobernación de Casanare.

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, DC., siete (7) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados: en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal –Sala Única de Decisión– el veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015), que revocó la sentencia de primera instancia del Juzgado Penal del Circuito Especializado de Yopal el dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos: Blanca Nubia Granados Carreño y Henry Luna Mejía, actuando en nombre propio y en representación de los menores Angi Churani Morales Granados y Lauder Librando Luna Granados; Dina Yined Guayabo Granados y Dumar Alexander Alcantara, actuando en nombre propio y en representación del menor Haydan Alexander Alcantara Guayabo; Ana Leydy Guayabo Granados, actuando en nombre propio y en representación de los menores Keydy Yannin Cruz Guayabo y Maryori Sirlei Betancourt Guayabo; Egna Yudy Guayabo Granados, actuando en nombre propio y en representación de los menores Danna Yulieth Barrera Guayabo y Evelin Yuliana Guayabo Granados; Milena Guayabo Granados, actuando en nombre propio y en representación de los menores Brayan Esthik Guayabo Granados y Juan Sebastían Hurtado Guayabo; Luz Neira Guayabo Granados, actuando en nombre propio y en representación de los menores Yhon Guayabo Granados, Abdiel Sneyder Guayabo Granados, Johan Stidk Montaña Guayabo y Liseth Nathalia Montaño Guayabo, presentaron acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a la protección de las mujeres cabeza de familia, a los derechos fundamentales de los niños y a la educación, los cuales consideran vulnerado por la actuación de la Alcaldía de Yopal –Casanare– a través de la Resolución N° 100.54.395 del día 12 de junio de 2015. Lo anterior con base en los siguientes:

1. Hechos.[1]

1.1. En el año 2002 el señor Pablo Emilio Peña, actuando en nombre propio y en representación de las menores Luz, Dina, Milena, Yuli, María, Yised Lorena y Anit Churani Guayabo, instauró una acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido

[1] En este apartado se relacionan tanto los hechos descritos por los accionantes en la demanda de tutela, como algunos elementos fácticos y jurídicos que obran en el expediente.

proceso debido a una diligencia de desalojo que ordenó efectuar la alcaldía de Yopal de su lugar de vivienda.

1.2. En esa acción de tutela –año 2002–, señaló que vivía desde hacía 14 años –es decir, desde el año 1988– en una casa[2] a medio barranco del río "*Cravo Sur*", que adquirió por compraventa a los herederos del señor Jorge Hernández. En dicho inmueble, se fue a vivir con su esposa –Blanca Nubia Granados Carreño, la actual accionante– y sus siete hijos, haciéndole mejoras como andenes en concreto, bases en varilla, unas habitaciones de ladrillo y teja de eternit, un muro de cemento para sostener el barranco, así como la instalación de los servicios de agua, luz, gas y tv-cable.

1.3. En esa oportunidad, el señor Pablo Emilio Peña sostuvo que fue citado, junto con algunos vecinos, a la personería municipal de Yopal para reunirse con la Inspectora Segunda de Policía y el Comandante de la Policía. En tal reunión se enteró que el día 19 de marzo de 2002 se practicaría una diligencia de desalojo para la recuperación del espacio público que incluía el lugar en donde vivía con su familia, y que debía acogerse a recibir la suma de un millón de pesos por los materiales de mejoras que invirtió en su casa.

1.4. El entonces actor, alegó que en otros desalojos para recuperar el espacio público se había brindado a las familias afectadas un lugar adecuado para vivir, y que se les ubicó en lotes con servicios públicos y vivienda digna. Igualmente, adujo que otras personas que vivían en el mismo sector pero sobre el barranco, no habían sido desalojadas, lo que constituía una violación al principio de igualdad.

1.5. Al resolver esa acción de tutela, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal –Sala Única de Decisión– amparó el derecho fundamental al debido proceso del señor Pablo Emilio Peña, respecto de quien declaró sin valor y efectos las resoluciones que ordenaban el desalojo. El Tribunal consideró que el Alcalde había incurrido en una vía de hecho porque: *(i)* no se estableció de manera cierta si la zona donde habitaba el actor y su familia era espacio público; *(ii)* hubo un error procedimental debido a que el Alcalde respondió un recurso de apelación que se presentó contra su propia decisión; y *(iii)* ante la inminencia del desalojo los accionantes no contaban con otro medio de defensa judicial.

1.6. Ahora, en la presente acción de tutela, los accionantes señalan que el 17 de septiembre de 2015 fueron notificados de una nueva diligencia de restitución de bien de uso público, con base en la cual se les quiere desalojar de su lugar de vivienda.

---

[2] En la sentencia de tutela de 2 de abril de 2002, proferida por el Tribunal Superior de Yopal –Sala Única de Decisión–, se señala que la casa estaba fabricada en bloque y teja de zinc, que contaba con foso séptico y sanitario, cercado de alambre, con huerta de algunos árboles frutales, en dirección de la calle 8ª entre carreras 24 y 25, mano derecha bajando las escaleras al filo del barranco.

1.7. La señora Blanca Nubia Granados Peña afirma que el señor Pablo Emilio Peña, quien era su compañero, la abandonó, razón por la que es madre cabeza de hogar. Agrega que actualmente comparte su hogar con el señor Henry Luna Mejía, con quien convive desde hace 5 años. Igualmente, señala que vive hace más de 18 años en su actual vivienda, pero que se encuentra en situación de zozobra por la diligencia de desalojo.

1.8. Indica que en la actualidad sus hijas ya son mayores de edad, pero que siguen conviviendo con ella, razón por la que se trata de 6 núcleos familiares que habitaban el mismo inmueble, con 13 menores de edad, cuyas madres los acompañan todos los días, y dos de ellas tienen 5 meses de embarazo. Alega que varios de los menores están estudiando en los colegios del sector, y que un desalojo les impediría seguir estudiando y por tanto se les vulneraría su derecho a la educación. Adicionalmente, comenta que a sus hijas les ha sido imposible conseguir empleos estables, que les imposibilita pagar un arrendamiento en otro lugar.

1.9. Indica que en julio del año 2015 acudieron a la oficina de la Defensora del Pueblo de la Regional Casanare, quien envió una carta al Alcalde para que, previo a la diligencia, identificara si en el lugar existía población vulnerable, y para que informara si se había realizado alguna oferta institucional a los núcleos familiares que habitaban el lugar. Destaca que el Alcalde no emitió ninguna respuesta, y que una de las accionantes solicitó cita con el Alcalde, quien negó su solicitud.

1.10. Finalmente, sostiene que el 17 de septiembre de 2015 les fue notificada la diligencia de desalojo del bien por ser de uso público, y que según los estudios efectuados por la Gobernación se encuentran en una zona de alto riesgo. Sin embargo, dicha autoridad ha sido indiferente a la precaria situación que padecen.

2. Solicitud de tutela

Con base en los hechos planteados con anterioridad, los accionantes solicitaron ordenar a las entidades demandadas que los reubicara en viviendas que garantizaran sus derechos fundamentales. Adicionalmente, adujeron que como alternativa, las familias que habitan el inmueble estarían dispuestas a ser cuidadoras del parque si el nuevo POT les entrega viviendas en el mismo lugar. Consideran que se trata de una opción para favorecer y enmendar la difícil situación que han pasado en estos 18 años en los que han vivido en el sector.

3. Respuesta de las entidades accionadas

3.1. De la Alcaldía de Yopal

El apoderado judicial del municipio de Yopal solicitó que se negara la acción de tutela presentada por los accionantes. Señaló que de acuerdo con el censo realizado por la corregidora del Alcaraván la Ñiata del municipio de Yopal, en el parque "*la Iguana*" se encontraban los siguientes ocupante: 16 adultos menores de 57 años, 17 niños menores de 14 años, 2 adultos mayores de 57 años, 2 niños mayores de 14 años y 2 mujeres mayores de edad en estado de embarazo.

Indicó que el proceso de restitución de bien de uso público del parque de "*la Iguana*" tuvo su origen en el informe de visita técnica e inspección ocular realizada el 2 de mayo de 2015, en el que se encontraron varios ocupantes entre los que figuraban los hoy accionantes, quienes conviven en un inmueble dentro de la zona verde del parque denominado "*la Iguana*".

Posteriormente, a través de la resolución 164 de 2015, modificada por la resolución 402 de 2015, se ordenó la restitución del parque "*la Iguana*". Afirma que los accionantes fueron notificados el 24 de julio de 2015, y que guardaron silencio. Agrega que, como consecuencia de lo anterior, se programó la diligencia para el día 18 de septiembre de 2015, dentro de la cual se contó con la presencia de diferentes instituciones para garantizar los derechos de los ocupantes.

Sostuvo que la recuperación de los bienes de uso público no está condicionada a la reubicación de los ocupantes, porque de ser así, se estaría promoviendo el abuso del derecho, y que si bien el Tribunal Administrativo de Casanare dispuso una medida de reubicación, tales medidas no se encuentran en firme debido a que se presentó un recurso de apelación que está en curso ante el Consejo de Estado, por lo que no es exigible el primer fallo hasta tanto se profiera sentencia de segunda instancia.

3.2. De la Gobernación de Casanare

El 13 de octubre de 2015 el apoderado judicial del Departamento de Casanare contestó a la acción de tutela para solicitar que fuera denegada. Afirmó que los accionantes no realizaron ninguna solicitud de vivienda a la Gobernación, para que se les tuviera en cuenta en la adjudicación de los planes desarrollados para las familias de escasos recursos. Adicionalmente, sostuvo que la decisión de desalojo fue tomada por el municipio de Yopal, razón por la que el departamento no tenía competencia en dicho asunto, y por tanto, la decisión debía circunscribirse a las funciones del Alcalde de dicha localidad.

4. Del fallo de tutela de primera instancia.

El Juzgado Único Penal del Circuito Especializado del Distrito Judicial de Yopal –Casanare– profirió fallo de primera instancia el día 16 de octubre de 2015 en el cual tuteló el derecho a la vivienda digna de los accionantes. En la decisión, ordenó a la Alcaldía de Yopal que en el término de 48 horas

siguientes a la notificación de la sentencia verificara la situación personal, social y económica de los accionantes y sus núcleos familiares, con el fin de establecer el tipo de programa de salud y asistencia permanente a la población vulnerable que en el marco de las actuaciones del municipio, les eran aplicables. En este sentido, aclaró que una vez establecidos los programas municipales aplicables, se les debía brindar acompañamiento, orientación y seguimiento frente a los trámites que se debían surtir para su inscripción.

Adicionalmente, ordenó que en el mismo término de las 48 horas se adelantaran las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados por el municipio, previa verificación de los requisitos exigidos, y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, trámite que no podía exceder de 20 días. Finalmente, ordenó a la misma alcaldía que desde la diligencia de restitución del espacio público hasta que se le entregara el plan de reubicación de vivienda definitivamente a los accionantes y sus familias, les otorgara una medida transitoria de reubicación, ya fuera por medio de un subsidio de arriendo o por medio de los planes de reubicación temporal con los que contara la alcaldía.

Para justificar su decisión, el juez *a quo* señaló, en primer lugar, que la acción de tutela era el mecanismo judicial idóneo para resolver la controversia, pues si bien los actos administrativos y de policía tenían control ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en este caso se evidenciaba la ocurrencia de un perjuicio irremediable pues el desalojo estaba pronto a suceder, la afectación era grave porque los accionantes se quedarían sin vivienda, la medida afectaba el derecho fundamental a la vivienda digna, y por tanto la adopción de medidas se hacía impostergable.

En el análisis de fondo, señaló que se debía tener en cuenta la situación económica de los accionantes, y que varios de ellos eran sujetos de especial protección constitucional, pues había niños, mujeres embarazadas, y mujeres cabeza de familia. Consideró que la actuación de la administración fue desproporcionada y desconoció el principio de confianza legítima debido a que los accionantes llevaban viviendo varios años en el sitio, y aún así se ordenó el desalojo del bien donde habitaban las familias sin ningún tipo de medida de protección. Finalmente, determinó que la medida de desalojo debía estar precedida de un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la familia, para que de esta manera se verificara cuál era el estado de los afectados.

5. De la impugnación y el fallo de tutela de segunda instancia.

5.1. El apoderado judicial de la Alcaldía de Yopal presentó impugnación contra la anterior decisión para solicitar que fuera revocada. En su escrito sostuvo que no era cierto que el municipio hubiera permitido y facilitado la

ocupación por un periodo muy largo de tiempo, ya que el municipio no les había prestado ningún servicio, ni había propiciado tal actuación. También cuestionó que el juzgado hubiera dado por cierta la permanencia sin siquiera enunciar las pruebas de tal convencimiento.

Destacó que los accionantes fueron requeridos para abandonar el parque y que ante su renuencia se dio inicio al proceso de restitución, dentro del cual se respetaron todas sus garantías. También enfatizó en que contra la decisión de desalojo no se interpuso recurso alguno, pese a que se había dado un plazo de 10 días para que salieran del inmueble, y que en el mes de agosto se había realizado una reunión con los ocupantes, luego de lo cual se programó la diligencia de lanzamiento para el día 18 de septiembre de 2015, más de un año después del requerimiento.

Concluyó, que el amparo era improcedente porque los accionantes ocuparon el predio de manera ilegal, pese a que era de espacio público y además se ordenó el amparo de un derecho fundamental sobre el cual no se hizo ninguna gestión y que no ha sido vulnerado. Finalmente, señaló que las órdenes impartidas generaban incertidumbre frente a la legítima actuación del Estado, pues se imponía la obligación de pagar subsidios y de incluir en programas de vivienda a personas que ni siquiera han acreditado tener el derecho a los mismos, ni haber intentado obtenerlos en igualdad de condiciones de los demás.

5.2. En sentencia de segunda instancia del 25 de noviembre de 2015 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal –Sala Única de Decisión– revocó la anterior decisión y por tanto negó el amparo de los derechos de los accionantes. El Tribunal *ad-quem* sostuvo, en términos generales, que el problema planteado en la acción de tutela se debía a que los accionantes habían invadido de manera ilegal el parque "*la Iguana*", el cual es un bien de uso público. En dicho lugar construyeron su casa de habitación, y que ante los requerimientos propios de la autoridad, y la negativa de salir del lugar, se inició, adelantó y tramitó el proceso de desalojo.

Consideró que los accionantes no hicieron uso del recurso de reposición contra la resolución que ordenó el desalojo, razón por la que al no haber sido ejercido el mecanismo de defensa no se cumplió con el requisito de subsidiaridad de la acción de tutela. Adicionalmente, señaló que no se apreciaba que la orden de restitución fuera arbitraria o producto del capricho del Alcalde, pues fue el resultado del cumplimiento de una sentencia judicial de acción de cumplimiento.

También sostuvo que no existía ningún derecho fundamental en cabeza de los reclamantes porque el solo hecho de haber invadido un inmueble de uso público, independientemente del tiempo que allí llevaran o de la permisión de los funcionarios y autoridades, no podía generarles derechos, susceptibles de protección mediante tutela.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Así mismo, la presente acción de amparo fue seleccionada para revisión a través del auto del 14 de julio de 2016 proferido por la Sala de Selección número Siete de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión.

2.1. La Sala revisa la solicitud de tutela formulada por los accionantes, quienes afirman haber sido desalojados por la Alcaldía de Yopal –Casanare– del lugar en donde vivían, a pesar de habitar ese lugar desde hace más de 18 años, y sin que se les hubiera ofrecido ninguna solución de vivienda digna. Afirman que su vivienda fue adquirida por una compraventa, que han habitado el lugar a pesar de los intentos de desalojo, y que en la actualidad eran 6 núcleos familiares los que convivían en el sitio de habitación.

2.2. De otra parte, las entidades accionadas, y en especial la alcaldía de Yopal, sostienen que los accionantes estaban ocupando un bien de uso público, dentro de una zona verde en un parque público –parque "*la Iguana*"–. El representante legal de la alcaldía de Yopal alegó, particularmente, que los accionantes fueron notificados del desalojo y que guardaron silencio, y que en la diligencia se contó con la presencia de diferentes instituciones con el fin de garantizar los derechos de los ocupantes.

Igualmente, indicó que la recuperación de los bienes de uso público no está condicionada a la reubicación de los ocupantes, porque de ser así, se estaría promoviendo el abuso del derecho. Finalmente, la gobernación del Casanare sostuvo que los accionantes no habían realizado ninguna solicitud de vivienda para la adjudicación de los planes desarrollados para familias de escasos recursos.

2.3. Con base en la anterior plataforma fáctica, esta Sala de Revisión debe determinar si en el proceso objeto de examen las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, el debido proceso, la confianza legítima, el mínimo vital y la vida dignidad de los accionantes, quienes habitaban un inmueble que presuntamente está dentro de un bien de uso público, al ordenar una diligencia de desalojo sin ofrecer ninguna alternativa de solución de vivienda.

2.4. Por tratarse de un asunto analizado en varias oportunidades por la Corte, para solucionar el anterior problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de: *(i)* procedibilidad de la acción de tutela en materia de derecho fundamental a la vivienda digna, y *(ii)* la protección constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna, con especial énfasis en casos de desalojo de ocupantes en bienes de uso público o bienes fiscales. Una vez delimitadas las *sub*-reglas aplicables al presente caso, la Sala realizará el análisis de la procedibilidad de las acciones de tutela y determinará si existió vulneración de los derechos de los accionantes en el acápite correspondiente al *(iii)* análisis del caso concreto.

3. Procedibilidad de la acción de tutela en materia de protección del derecho a la vivienda digna relacionados con procesos policivos de desalojo. Reiteración de jurisprudencia.[3]

3.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la vivienda digna es un derecho cuyos contenidos fundamentales pueden ser amparados mediante acción de tutela.[4] En este sentido, se ha explicado que el artículo 51 de la Constitución de 1991[5] señala que los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, y que el contenido de dicho derecho es complejo, razón por la que existen ciertas circunstancias en las que es amparable a través de acción de tutela.[6]

3.2. Sobre el tema, la jurisprudencia de la Corte ha sostenido[7] que los temas relacionados con la vivienda están mediados por contratos de derecho privado que regulan la propiedad de los inmuebles destinados al uso habitacional, razón por la que, en principio, las controversias sobre compromisos contractuales deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria. Además de lo anterior, también se ha señalado que por tener una faceta prestacional, su desarrollo también depende, en gran medida, del desarrollo progresivo de las políticas sociales y del esfuerzo presupuestal del Estado.

De esta manera, cuando los conflictos jurídicos están referidos a asuntos contractuales, por regla general, la acción de tutela se torna improcedente puesto que el proceso ordinario es el escenario natural para discutir las particularidades de los derechos derivados de las clausulas y compromisos contractuales. En contraste, cuando el incumplimiento de un derecho de rango legal, amenaza o vulnera de manera ostensible un derecho fundamental, la acción de tutela procede como mecanismo de protección inmediata[8].

---

[3] En este apartado se reitera, en parte, la argumentación expuesta en la sentencia T-279 de 2015.
[4] Sentencias T-472 de 2010, T-573 de 2010, T-088 de 2011, T-409 de 2013 y T-886 de 2014.
[5] Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 51: *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"*.
[6] Sentencia T-088 de 2011.
[7] Sentencia T-189 de 1993.
[8] Sentencia T-088 de 2011.

Adicionalmente, la Corte ha indicado[9] que para que proceda la acción de tutela en relación con una controversia contractual que afecta el derecho fundamental a la vivienda digna, se debe: *(i)* demostrar el *vínculo objetivo* entre la pretensión legal y el derecho fundamental vulnerado o amenazado; y *(ii)* analizar los elementos de carácter subjetivo de las partes, para determinar si el accionante se encuentra en una situación de indefensión o subordinación que exija la intervención del juez constitucional.[10]

Igualmente, la Corte ha señalado la existencia de ciertas situaciones específicas en las que el derecho a la vivienda digna es exigible a través de la acción de tutela. En síntesis, estos eventos se presentan cuando: *(i)* se hubiere definido el contenido del derecho a la vivienda por vía normativa, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; *(ii)* cuando se pusiere en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida o la integridad física; y *(iii)* cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a la injerencia arbitraria de las autoridades estatales y los particulares.[11]

3.3. En relación con los procesos policivos de desalojo, la Corte ha indicado[12] que las decisiones que se tomen en el curso de un proceso para solicitar la restitución de un bien fiscal o un bien de uso público, son decisiones de carácter administrativo que pueden ser controvertidas en la jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo.[13] Por esta razón, la Corte ha señalado que *"cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos adoptados por autoridades administrativas en juicios de policía de restitución de bienes de uso público, la acción de tutela es, por regla general, improcedente, debido a la existencia de otro medio de defensa judicial*"[14].

3.4. No obstante, también ha aceptado[15] que frente a este tipo de actuaciones la tutela es procedente excepcionalmente *(i)* cuando se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[16], o *(ii)* cuando

---

[9] Sentencia T-088 de 2011.
[10] Al respecto, consultar las sentencias T-088 de 2011, T-160 de 2010, T-490 de 2009, T-360 de 2009, T-886 de 2000, T-351 de 1997, T-164 de 1997, T-605 de 1995 y T-125 de 1994.
[11] *Cfr.* Sentencias T-585 de 2006 y T-088 de 2011. Igualmente, consultar las sentencias T-1318 de 2005, C-936 de 2003, T-859 de 2003 y T-223 de 2003.
[12] Sentencia T-637 de 2013.
[13] Así por ejemplo, en la sentencia T-210 de 2010, en la cual estudió una acción de tutela interpuesta contra una orden de desalojar un bien de uso público, la Corte señaló que: "*en los procesos policivos de restitución de bienes de uso público, la autoridad administrativa ejerce funciones administrativas y no jurisdiccionales, razón por la cual las decisiones que expide en dichos procesos son actos administrativos sujetos al control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo*". En igual sentido se puede ver la sentencia T-437 de 2012.
[14] *Cfr.* Sentencia T-210 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).
[15] *Cfr.* Sentencia T-210 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).
[16] Al respecto el art. 6 del Decreto 2591 de 1991 "*por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*" establece: "*La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".* Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias: T-257 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1017 de 2006 (MP. Marco Gerardo

los medios ordinarios de defensa son inadecuados o ineficaces para proteger los derechos del peticionario.[17] Esta última idea se acompasa con la jurisprudencia reciente de la Corte que ha reafirmado el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna[18] cuyos contenidos son susceptibles de protección a través de la acción de tutela, razón por la que la procedibilidad del amparo constitucional actualmente solo está sujeta al cumplimiento de los requisitos generales de procebilidad, particularmente los de subsidiaridad e inmediatez.

3.5. Respecto al principio de *subsidiaridad*, la Corte ha señalado que, por regla general, el medio judicial ordinario es el idóneo para amparar los derechos de los ciudadanos, y que la acción de tutela solamente procederá si a través de esta se pretende el respeto, la protección o el cumplimiento de una de las garantías fundamentales del derecho a la vivienda digna que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo.

Adicionalmente, se ha determinado que cuando se invoque la protección a través de la acción de tutela es necesario que se utilice: *(i)* como mecanismo principal porque el actor no dispone de otro medio judicial de defensa, *(ii)* como mecanismo subsidiario porque los otros medios resultan inidóneos o ineficaces, o *(iii)* como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.[19]

Respecto al análisis de idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios, el juez debe analizar en cada caso concreto si éstos permiten asegurar la protección efectiva del derecho presuntamente vulnerado.[20] Para ello, se debe verificar que el mecanismo ordinario ofrezca la misma protección que el amparo constitucional, que su ejecución no genere una lesión mayor al derecho, y que se preste atención a la posible situación de vulnerabilidad del accionante[21].

En caso de existencia de un mecanismo judicial ordinario idóneo y eficaz, el juez constitucional deberá valorar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. Como ha definido la jurisprudencia constitucional, este hace referencia a un daño a un bien jurídico que resulta irreparable. Para que se

---

Monroy Cabra), T-404 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño), y T-472 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

[17] Sentencias: T-106/93 (MP: Antonio Barrera Carbonell), T-514/03 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); T-480/11 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[18] Sentencia T-886 de 2014.

[19] Como reiteradamente ha explicado la jurisprudencia constitucional, en el primer y segundo caso, la protección constitucional adquirirá un carácter definitivo, y en el tercero, transitorio. En esta última, caso del amparo transitorio, el accionante queda obligado a acudir a las instancias ordinarias para que allí se desarrolle el debate jurídico de fondo sobre la controversia. Al respecto, consultar la T-417 de 2010.

[20] Sentencia T-886 de 2014.

[21] *Cfr*. Sentencia T- 886 2014. En cuanto al análisis de la situación especial del actor, se debe prestar atención a su edad, a su estado de salud o al de su familia, a sus condiciones económicas y a la posibilidad de que para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria o contenciosa la decisión del juez sea ineficaz, esto es, si es inoportuna o inocua. Al respecto, consultar las sentencias T-100 de 1994, T-228 de 1995, T-338 de 1998, SU-086 de 1999, T-875 de 2001, T-999 de 2001, T-179 de 2003, T-267 de 2007, SU-484 de 2008, T-167 de 2011, T-225 de 2012 y T-269 de 2013.

configure la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable se debe estar ante una situación: *(i)* inminente[22]; *(ii)* grave[23]; *(iii)* que requiere de medidas urgentes[24] para su supresión, y *(iv)* que la acción de tutela constituya una medida impostergable[25].

Ahora bien, en relación con el requisito de *inmediatez*, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela debe interponerse de manera oportuna respecto del acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Para ello ha señalado que el término debe ser razonable, situación que obliga a que el juez de tutela analice si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante. Así mismo, ha señalado que no es válido exigir un tiempo perentorio o establecer un término de caducidad de la acción, o rechazarla por el simple transcurso del tiempo.[26] En su lugar, el juez está obligado a verificar cuando no se ha interpuesto de manera razonable la acción de tutela, caso en el cual se vulnera el principio de seguridad jurídica, lo que conlleva a la lesión de derechos de terceros, o a la desnaturalización de la acción de tutela que se caracteriza por su celeridad.[27]

3.6 Por otra parte, se ha señalado que en los casos de sujetos de especial protección constitucional, como los adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad, y personas en situación de discapacidad, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna.[28] Ante tal situación, el juez constitucional que conoce de una solicitud de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna debe analizar la posible vulneración de sus contenidos esenciales, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia *prima facie* de

---

[22] La inminencia hace referencia a algo que amenaza o que está por suceder prontamente. Un daño cierto y predecible cuya ocurrencia se pronostica objetivamente en el corto plazo a partir de la evidencia fáctica y que justifica la toma de medidas prudentes y oportunas para evitar su realización. No se trata, por el contrario, de una simple expectativa o hipótesis. Sentencias T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011 y T-886 de 2014.

[23] La gravedad alude al nivel de intensidad del daño. Esto es, que tan importante es la afectación al bien jurídico tutelado, de manera que la protección requerida sea oportuna y diligente frente a la amenaza de vulneración. Sentencias T-761 de 2010, T-424 de 2011, T-206 de 2013 y T-886 de 2014.

[24] La urgencia se predica de las medidas requeridas para evitar la pronta consumación del perjuicio irremediable y la consecuente vulneración del derecho. Está relacionada con la prontitud del evento. Sentencias T- 225 de 1993, T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011, T-206 de 2013 y T-886 de 2014.

[25] La impostergabilidad es la consecuencia de la urgencia y la gravedad, puesto que una demora en la protección de los derechos fundamentales resulta ineficaz e inoportuno. Sentencias T- 225 de 1993, T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011 y T-206 de 2013.

[26] En la sentencia C-543 de 1992 se declaró la inexequibilidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales disponían un término de caducidad de la acción de tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales.

[27] *Cfr*. Sentencias T-1110 de 2005, T-158 de 2006, T- 429 de 2011, T-998 de 2012, SU-158 de 2013, T-521 de 2013, y T-886 de 2014. Sobre el particular, la Corte ha encontrado (Sentencia T-288 de 2011) que el transcurso de un lapso prolongado de tiempo respecto al hecho que generó la vulneración de derechos y la interposición de la acción de tutela puede tener justificación, únicamente cuando: *(i)* se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, esto es que si bien el hecho que originó esta es mucho más antiguo, la situación de afectación de derechos irradia sus efectos de forma continua en el tiempo hasta el momento de la solicitud del amparo; o *(ii)* que fuere desproporcionado exigir la inmediatez cuandoquiera que el accionante no pudo ejercer los medios ordinarios de defensa judicial porque se encontraba en una situación especial que se lo imposibilitara.

[28] Entre otras, consultar las sentencias T-088 de 2011, T-514 de 2010, T-497 de 2010, T-472 de 2010, T-436 de 2010, T-064/09, T-585/06, T-025/04, T-602/03, T-1346/01 y SU-1150/00.

otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho.[29]

Por el contrario, en dichos casos el juez de tutela debe analizar de forma flexible el cumplimiento de los requisitos expuestos con anterioridad, considerando la especial situación de vulnerabilidad o de los sujetos de especial protección constitucional. Como ha señalado la Corte, la situación de estos grupos poblacionales amerita un trato diferencial positivo debido a que, en este caso, quienes acuden a la acción de tutela no pueden soportar las mismas cargas y tiempos que se exigen en los procesos judiciales ordinarios de defensa judicial.[30]

4. Precedente constitucional en materia de protección del derecho a la vivienda digna en casos de desalojo de bienes fiscales o de uso público. Principio de confianza legítima y debido proceso policivo. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. En relación con procesos policivos de desalojo, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en anteriores oportunidades[31]. En tales casos, la Corte ha analizado la actuación de autoridades administrativas y de policía en relación con la ocupación de bienes fiscales y de uso público por parte de personas que se han asentado en tales inmuebles.

4.2. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha determinado[32] que en los casos en los que los ocupantes son personas que no cuentan con recursos económicos para acceder a una vivienda, o se trata de sujetos de especial protección constitucional, las órdenes de desalojo que no observen un trato digno y con alternativas para los afectados, constituye una afectación al derecho a la vivienda.

Adicionalmente, la Corte ha explicado que los procedimientos de desalojo sin la observancia de un debido proceso, constituye una violación del principio de confianza legítima, pues la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente afectan a los administrados "*sin que se otorgue un periodo razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión.*"[33]

---

[29] Sentencia T-088 de 2011.

[30] Sentencia T-886 de 2014. Adicionalmente, consultar las sentencias T-1316 de 2001, T-719 de 2003, T-456 de 2004, T-015 de 2006, T-515A de 2006, T-700 de 2006, T-972 de 2006, T-1088 de 2007, T-953 de 2008, T-167 de 2011, T-352 de 2011, T-202 de 2012 y T-206 de 2013.

[31] *Cfr*. Sentencias T-472 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-556 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-528 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-284A de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-437 de 2012 (Adriana María Guillén Arango), T-637 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), o T-417 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[32] *Cfr*. Sentencias sentencia T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-637 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[33] *Cfr*. Sentencias T-472 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-637 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa). Así por ejemplo, en la sentencia T-472 de 2009 la Corte estudió una tutela en contra de un

4.3. La Corte también ha señalado que los casos de desalojo que tienen que ver con derechos de sujetos de especial protección constitucional o en estado de vulnerabilidad, deben ser resueltos a través del test de proporcionalidad.[34] Dicho test de proporcionalidad está compuesto de cuatro elementos: *(i)* la existencia de un fin legítimo, *(ii)* la idoneidad del medio para alcanzar dicho fin, *(iii)* la necesidad de la medida, y *(iv)* la proporcionalidad en sentido estricto. En relación con la proporcionalidad en sentido estricto, la Corte ha señalado[35] que se debe considerar: *(i)* el peso abstracto de los principios en conflicto; *(ii)* la gravedad de la afectación de los dos grupos de principios en juego y *(iii)* el grado de certeza de ésta afectación.

4.4. En otros pronunciamientos la Corte se ha referido a ciertos contenidos esenciales del derecho fundamental a la vivienda digna que deben ser amparados ante actos de desalojo por parte de las autoridades públicas.[36] De esta manera, para la Corte, con base en la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos y en particular del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales[37], si bien no se le puede exigir al Estado la satisfacción todos los elementos prestacionales del derecho a la vivienda digna, sí es posible exigir el cumplimiento inmediato de ciertos contenidos esenciales, como la protección de las personas en condición de vulnerabilidad.

4.5. Específicamente, en relación con el desalojo de personas que ocupan bienes de uso público la Corte ha estudiado varios casos que constituyen precedente para el caso como el que ahora se analiza.[38] Así por ejemplo, en la en la sentencia T-527 de 2011,[39] la Sala Segunda de Revisión de la Corte

---

desalojo de un ciudadano de 52 años de una escuela pública, en donde vivía con su esposa, su hija de 17 años y su nieto de dos años, la Corte concluyó que se había vulnerado el principio de confianza legítima del actor pues no se le ofreció ningún tipo de reubicación o alternativa de vivienda.

[34] Por ejemplo, en la sentencia T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte estudió un caso de desalojo en contra de un grupo de indígenas que se encontraban asentados en un bien fiscal. Al resolver el caso, la Sala aplicó un test de proporcionalidad y encontró que el desalojo afectaba de manera desproporcionada a la comunidad indígena, pues a pesar de que *(i)* garantizaba el fin legítimo de proteger el patrimonio público, que era *(ii)* un medio adecuado para proteger los bienes del Estado, *(iii)* no cumplía con el requisito de necesidad pues existían otros medios que sacrificaban en menor medida los derechos fundamentales de la comunidad indígena. Igualmente, en la sentencia T-528 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) la Corte estudió otra tutela por el desalojo a una comunidad indígena que se encontraba asentada en un bien fiscal. En este caso, se encontró que aunque la medida de desalojo era legítima para preservar el patrimonio público, ésta solo se debía llevar a cabo si era estrictamente necesaria y antes de practicarla se debía intentar el abandono voluntario del bien, pues el grado de afectación de estos principios afectaría de manera intensa la situación de los sujetos de especial protección constitucional que se encontraban en el predio, en tanto afectaría de manera intermedia el interés general y del patrimonio público porque antes de la ocupación el predio no tenía un uso socialmente adecuado.

[35] *Cfr*. Sentencias T-528 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-637 de 2013 (M.P: María Victoria Calle Correa).

[36] Por ejemplo, en la sentencia T-556 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Sala Primera de Revisión revisó una tutela interpuesta por un ciudadano de 67 años 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 desde hace treinta años. La Corte concluyó que el peticionario tenía derecho a no ser conducido a la indigencia.

[37] *Cfr*. Sentencia T-556 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[38] Varios de los precedentes que se analizan a continuación fueron citados en la sentencia T-637 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[39] MP. Mauricio González Cuervo.

estudió una acción de tutela instaurada por un grupo de personas que habían habitado un bien de uso público por más de 10 años, y a quienes se les había ordenado el desalojo inmediato. En el caso, la Corte reiteró que en aplicación del principio de confianza legítima, los ocupantes del predio tenían derecho a que se les otorgara un tiempo para que se mitigaran los efectos del desalojo y a que se les ofrecieran alternativas para su reubicación.

Posteriormente, en la sentencia T-284A de 2012,[40] la Sala Primera de Revisión analizó una tutela presentada por una madre cabeza de familia, madre de dos niños, por un proceso de restitución de un bien de propiedad del Estado en donde habitaba desde hacía más de 31 años. La Sala consideró que se había violado el derecho a una vivienda digna de los afectados, ante la ausencia de medidas alternativas de reubicación, situación que se hacía especialmente sensible si se tenía en cuenta que había menores de edad, sujetos de especial protección constitucional.

En la sentencia T-437 de 2012,[41] la Sala Tercera de Revisión examinó una tutela presentada por una un ciudadano en situación de discapacidad, quien vivía con sus hijos, frente a una orden de desalojo por ocupar un bien ubicado en una zona de espacio público. En el caso, la Sala consideró que el actor y su familia se encontraban en situación de vulnerabilidad, y que la autoridad administrativa había vulnerado el principio de confianza legítima que ellos tenían debido a que no se había ordenado ninguna medida de reubicación, a través de planes temporales o subsidios de arriendo.

En la sentencia T-637 de 2013[42], la Sala Primera de Revisión de la Corte estudió dos procesos de tutela, uno de una madre cabeza de familia con un hijo en situación de discapacidad que vivían en un bien en un parque público desde hacía 13 años; el otro proceso, era de un adulto mayor de 74 años que ocupaba con su cónyuge un bien fiscal desde el año 1998. En ambos casos se ordenó el desalojo de los accionantes debido a que los bienes eran propiedad del Estado en Montería y en Cali, respectivamente.

En esta sentencia, la Corte determinó que era necesario aplicar el test de proporcionalidad para ponderar: *(i)* de una parte la protección al patrimonio público, y de otra *(ii)* el derecho a la vivienda de sujetos de especial protección constitucional. Al aplicar dicho método al caso, la Corte encontró que si bien el fin de protección del espacio público era legítimo, y que la medida era idónea para garantizar el patrimonio público y el interés general, existían medios menos gravosos para la recuperación de los bienes que se debían agotar previamente, y que tornaban a la acción de desalojo como innecesaria.

---

[40] M.P. María Victoria Calle Correa.
[41] M.P. (e) Adriana María Guillén Arango.
[42] M.P. María Victoria Calle Correa.

Adicionalmente, la Sala Primera determinó que existía un precedente de casos análogos que debía ser observado, y según el cual era necesario adoptar medidas alternativas, como albergue temporal y programas de vivienda, tal y como lo ordenan los estándares internacionales en la materia. Dichos estándares están establecidos específicamente en la Observación General Número 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los cuales resulten aplicables como parámetros de interpretación de los derechos humanos a través del bloque de constitucionalidad.[43] Sobre este último aspecto, la Corte recordó que según dichos estándares se debe garantizar un albergue y que durante el tiempo que permanezca en el mismo, los ocupantes no sean desalojados nuevamente a no ser que sea necesario para garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal.

También, la Corte señaló que en aplicación del requisito de *disponibilidad* de servicios materiales, la alternativa de vivienda ofrecida debe contar con facilidades e infraestructura que cuente con un "*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*". En relación con el requisito de *habitabilidad*, se debe "*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 ocupante*s".

Finalmente, se debe velar por el acceso a programas de vivienda para garantizar el reasentamiento, el cual debe estar basado en un estudio detallado de la situación del peticionario y su grupo familiar, con el fin de establecer qué programa estatal de vivienda es aplicable a su caso, ya sea a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas competentes, para que la actora sea inscrita en este.

Recientemente, la Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte, señaló[44] que en relación con los casos de desalojo de ocupantes en bienes de uso público y bienes fiscales, las autoridades administrativas debían observar ciertos parámetros para respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los afectados. En particular, señaló que los procesos de restitución: *(i)* se deben realizar con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados; *(ii)* deben respetar la confianza legítima con la que pudieran contar los afectados; *(iii)* debe existir una cuidadosa evaluación previa, un seguimiento y la actualización necesarios, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, particularmente a través del acceso a alternativas económicas; y que *(iv)* se deben ejecutar de forma que evite desproporciones, como lesiones al mínimo

[43] Al respecto, consultar entre otras las sentencias T-1635 de 2000, T-256 de 2000, C-774 de 2001, T-268 de 2003 y C-488 de 2009.
[44] *Cfr.* Sentencia T-417 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

vital de personas que no cuenten con oportunidades de inserción laboral formal y se hallen en alto grado de vulnerabilidad.

4.6. Por lo tanto, la Sala encuentra que en materia de protección al derecho a la vivienda digna, existe un claro precedente en la materia que establece un conjunto de estándares jurisprudenciales de protección, garantía y respecto según los cuales los sujetos de especial protección constitucional que habitan un bien de uso público o de carácter fiscal, no pueden ser desalojados, sin la adopción de medidas alternativas previas que garanticen su dignidad en relación con la vivienda. Dichas medidas alternativas deben cumplir no solo con los estándares que sobre la materia han fijado la jurisprudencia constitucional, sino también con la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos en relación con el derecho a la vivienda digna. Finalmente, la administración no solo debe buscar medidas alternas tendientes a disminuir o atenuar los efectos de sus decisiones, sino que debe adoptarse soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y sujetos de especial protección acceder a soluciones definitivas y legítimas de vivienda digna

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

5. Estudio de la procedibilidad formal de la acción de tutela.

5.1. En el caso que se analiza, los accionantes son un conjunto de familias quienes están directamente afectados por las actuaciones administrativas que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales mediante la medida de desalojo ordenada por la Alcaldía de Yopal. Por lo tanto, se encuentran legitimación en la causa dentro del proceso. Por otra parte, la Alcaldía de Yopal es quien ha emitido las órdenes que presuntamente generan la vulneración de derechos de los demandantes razón por la que también corresponde a la legitimación por pasiva en el proceso de la referencia.

5.2. Sobre la *inmediatez*, se evidencia que la Resolución que ordenó el desalojo se notificó el día 24 de julio de 2015, en la cual se concedió un término de 10 días para la restitución voluntaria, y se programó la diligencia para el día 18 de septiembre de 2015. Por su parte, la acción de tutela fue presentada el día 1º de octubre de 2015, razón por que al haber transcurrido menos de 15 días desde la actuación que se alega como vulneratoria de los derechos de los accionantes, este requisito se encuentra satisfecho.

5.3. En relación con el requisito de *subsidiariedad* la Sala encuentra que el Tribunal Superior de Yopal, que conoció de la tutela en segunda instancia, revocó el amparo por considerar que la parte actora no agotó el recurso de reposición contra la resolución que ordenó el desalojo, el cual debía ser interpuesto dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de dicho acto administrativo. Sobre este aspecto es necesario observar que, en efecto, los accionantes no interpusieron el recurso de reposición mientras aún se

encontraba en trámite el proceso policivo, lo que, en principio, haría improcedente la acción de tutela como medio principal de protección al existir mecanismos ordinarios de defensa tales como los distintos recursos administrativos que pueden interponerse dentro del mencionado proceso.

No obstante, como se señaló en los fundamentos de esta decisión, en el análisis de procedibilidad de la acción de tutela el juez debe valorar ciertas circunstancias subjetivas, tratándose de sujetos de especial protección constitucional o de personas en estado de vulnerabilidad, que flexibilizan la exigencia de los requisitos de procedencia del amparo. El análisis de dichos aspectos determina si los requisitos ordinarios son idóneos o si la acción de tutela procede como un mecanismo transitorio frente a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

5.4. En el caso que ahora se revisa, la acción de tutela fue interpuesta por varios ciudadanos en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad.[45] Por lo tanto, se debe observar que se encuentran en entredicho los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional y personas en estado de vulnerabilidad en lo que concierne a la posibilidad de gozar de una vivienda y a la unidad familiar debido a que el desalojo implica no contar con un lugar de habitación y conlleva a la separación de su grupo familiar. En este sentido, es necesario observar que los accionantes manifestaron en su escrito de tutela que no cuentan con los recursos para acceder a otra vivienda.

5.5. Por lo tanto, para la Sala, ante la grave afectación de derechos que implica la medida de desalojo a las familias accionantes, y la exposición a la intemperie y la separación familiar, resulta necesaria la adopción de medidas que eviten perpetuar la vulneración de sus derechos fundamentales. En consecuencia, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos de los accionantes debido a sus condiciones de especial vulnerabilidad.

6. Estudio de la procedibilidad material o de fondo de la acción de tutela.

6.1. Procede la Sala a determinar si la Alcaldía de Yopal vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, en especial, su derecho a una vivienda digna, a través del procedimiento policivo que ordenó su desalojo del inmueble que venían ocupando como lugar de habitación propia, y que presuntamente se encuentra dentro del bien de uso público denominado parque "*la Iguana*" de la ciudad.

[45] Dentro de dicho grupo se encuentra, por ejemplo, la ciudadana Blanca Nubia Granados Carreño quien es madre cabeza de familia y representa a sus hijos Angi y Lauder. Los ciudadanos Dina Guayabo y Dumar Alcantara que representan además al menor Haydan. Ana Leydy Guayabo Granados quien también representa a Keydy Cruz Guayabo y a Maryory Sirley Betancourt Guayabo. Egna Yudy Guayabo Granados en nombre propio y de su hija Danna Barrera Guayabo y Evelin Guayabo Granados. Milena Guayabo Granados como madre de Brayan Guayabo Granados y de Juan Sebastián Hurtado Guayabo. Luz Neira Guayabo Granados en nombre propio y en representación de Yhon y Abdiel Guayabo Granados, y de Johan y Liseth Montaña Guayabo. *Cfr*. Folios 1 a 2 y 37 a 75 del expediente de tutela.

6.2. Como se señaló en los fundamentos de esta decisión, la jurisprudencia de esta Corte ha indicado que en casos de desalojo de personas que han habitado bienes de uso público o bienes fiscales, es necesario determinar si existía confianza legítima respecto de los ocupantes para permanecer en tal lugar. Adicionalmente, el juez constitucional que conoce de solicitudes de amparo contra este tipo de actuaciones debe analizar si la medida de desalojo es proporcional en relación con los derechos en tensión que se ven afectados, esto es, el respeto del interés general de los bienes de uso público que son imprescriptibles, inalienables y no enajenables, frente al derecho a la vivienda y la ya citada confianza legítima de los afectados.

6.3. Pues bien, al analizar el presenta caso la Sala encuentra que en relación con la confianza legítima de los actores, según los antecedentes del proceso algunos de los accionantes –particularmente la señora Blanca Nubia Granados Carreño– han ocupado el bien desde hace aproximadamente 18 años. Entre tanto, varios de los demás ocupantes nacieron, crecieron y han vivido en el inmueble durante ese periodo de tiempo, al punto en el que han conformado sus propios núcleos familiares dentro de dicho lugar.

Según se expuso en la demanda y de lo cual obra prueba mediante copia de escritura pública, el inmueble fue adquirido por compraventa efectuada por el señor Pablo Emilio Peña quien era el compañero de la señora Blanca Nubia Granados Carreño. No obstante, el mismo documento señala que la venta se realizó sin título de propiedad, quien había adquirido el bien por compraventa a las herederas del señor Jorge Eliecer Hernández, quien se decía antiguo propietario del inmueble.

6.4. Adicionalmente, se aportó al proceso el Acuerdo número 007 de 1998 del concejo municipal de Yopal[46], el cual fue ampliado mediante el Acuerdo número 023 de 1998[47], que estableció el área de protección que cobijó al parque "la Iguana". En dichos acuerdos se delimitaron los linderos y el área de dicho parque y se estableció que de acuerdo con la Ley 388 de 1997 tenía naturaleza de "*suelo rural de protección*" con fines culturales y recreativos, y que se prohibían las actividades de explotación de recursos naturales.

6.5. La anterior evidencia probatoria señala que previo a la delimitación del área del parque no había certeza sobre el uso y propiedad del suelo en el que se construyó el inmueble que ocupaban los accionantes. Así por ejemplo, en la primera acción de tutela resuelta en el año 2002 por el Tribunal Superior de Yopal[48] los accionantes ya habían sido beneficiarios de un amparo contra un intento de desalojo por parte de la administración municipal, a través de la inspección de policía de la localidad.

---

[46] Folio 93 del expediente de tutela.
[47] Folio 99 del expediente de tutela.
[48] Sentencia de tutela del 3 de abril de 2002 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal –Sala Unica de Decisión–, radicado 2002009, M.P. Pedro Pablo Torres Beltrán. Folios 8 a 19 del expediente de tutela.

En dicha oportunidad el Tribunal que conoció de la tutela señaló que no se había establecido de manera clara si la zona en la que se habían asentado los ocupantes era espacio público, pues la vivienda no estaba exactamente en la rivera del rio que hace parte del parque "*la Iguana*". Adicionalmente, en esa decisión se señaló que existían otros casos de familias que llevaban varios años "*algunos 15, otros 20 o más*" que eran "*poseedores quietos, tranquilos y pacíficos, con implantación de mejoras, servicios de agua, luz, gas, TV cable, y nunca fueron perturbados, porque los predios fueron comprados por escrituras privadas, lo cual, si no les da el dominio, sí la posesión iniciada de forma pacífica.*"

6.6. Frente a esta situación, la Sala encuentra que por las condiciones en las que habitaban su vivienda, y el tiempo transcurrido en dicho lugar –cerca de 28 años– los accionantes estaban cobijados por el principio de confianza legítima como poseedores del inmueble en el que habitaban. Su ocupación se fundó en la compraventa que inicialmente realizó el señor Pablo Emilio Peña, anterior pareja de la señora Blanca Nubia Granados y padre de varios de los accionantes. Adicionalmente, la delimitación del parque "*la Iguana*" como bien de uso público se realizó hasta el año 1998, cerca de 10 años después de que la mayoría de los accionantes ya vivían en el lugar.

6.7. Por las anteriores razones, la Sala concluye que a los demandantes se les vulneró el principio de confianza legítima por cuanto había pasado un tiempo suficiente y razonable de posesión legítima e ininterrumpida por parte de los accionantes, con base en el cual se formaron la idea de que su comportamiento estaba ajustado a derecho.

6.8. Ahora bien, lo anterior no quiere decir en manera alguna que la discusión sobre la propiedad del bien ocupado esté resuelta, pues esta situación deberá ser controvertida y resuelta ante las autoridades judiciales competentes. Sencillamente, se constata que los accionantes, de buena fe, han vivido en dicho lugar durante un periodo de tiempo que les otorga la protección de no ser sorprendidos intempestivamente frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de proporcionar un plazo, unos medios y unas alternativas para adaptarse a una nueva situación[49].

6.9. En lo que respecta al proceso policivo con el objeto de recuperar los bienes donde se encuentra ubicada la vivienda de los accionantes, la Sala encuentra que este se debe ajustar a los estándares que la jurisprudencia constitucional y la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos a trazado en la materia. En este sentido, la actuación de la administración debe cumplir con la proporcionalidad que corresponde a la finalidad de recuperar los bienes de uso público, y además ofrecer las

[49] *Cfr*. Sentencia C-131 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

alternativas de vivienda para que los afectados no vean vulnerados los contenidos esenciales de su derecho a la vivienda.

6.10. Por tal motivo, al valorar –test– la proporcionalidad de la actuación de la Alcaldía de Yopal, la Sala encuentra que como ha señalado consistentemente el precedente constitucional en la materia[50], si bien es un *(i)* fin legítimo la recuperación del espacio público para la prevalencia del interés general, y que el desalojo de los ocupantes *(ii)* es un medio idóneo para lograr tal fin, tal tipo de actuaciones no cumplen con el *sub-criterio* de *(iii)* necesidad pues la administración debe optar por la utilización de los medios menos onerosos para recuperar el predio ocupado por los accionantes, y que garanticen la menor lesión posible de sus derechos.

6.11. Ahora, dentro de la ponderación realizada es necesario recordar que la orden de desalojo por parte de la Alcaldía de Yopal afecta intensamente los derechos a la vivienda de los accionantes, dentro de los cuales se encuentran sujetos de especial protección constitucional, tales como personas de la madres cabeza de familia y menores que conviven y cuya situación económica es precaria. Así por ejemplo, en las pruebas aportadas al proceso se encuentran varios de los registros de puntaje en el SISBEN[51] de varios de los accionantes, que no superan los 38,02 puntos, lo que los ubica dentro del porcentaje más vulnerable de la población de acuerdo a los estándares fijados por el Departamento Nacional de Planeación.

Por lo tanto, la decisión de la medida policiva de desalojo del predio, constituye una afectación intensa del derecho a la vivienda digna de los demandantes, y los pone en grave riesgo de afectación de otros de sus derechos fundamentales. En contraste, la afectación de interés legítimo de la recuperación del espacio público se puede calificar como intermedia pues no existe evidencia de una grave afectación a otros ciudadanos, y menos aún a sujetos de especial protección constitucional.

6.12. En efecto, frente a la controversia relativa a la ubicación del inmueble en el que han habitado los accionantes, el cual presuntamente hace parte del bien de uso público denominado parque "*la Iguana*", la Sala considera que la Alcaldía de Yopal tiene un interés legítimo en recuperar los predios en los que exista una ocupación indebida. Sin embargo, es necesario utilizar las vías legales dispuestas para ello, sin que con esto incurra en la vulneración de los derechos fundamentales de los ocupantes.

6.13. Por todo lo anterior, la Sala encuentra necesario adoptar una serie de medidas que, por un lado, garanticen la protección de los derechos fundamentales de los afectados y, por otro, permita a la Administración ejercer sus competencias en favor de la protección del interés general

---

[50] *Cfr.* Sentencias T-282 de 2011, T-527 de 2011, T-284A de 2012, T-437 de 2012, T-637 de 2013 y T-417 de 2015.
[51] Folios 61 a 63 del Expediente de tutela.

materializado en la recuperación de los bienes de uso público, en este caso el parque "*la Iguana*".

En este sentido, se ordenará a la Alcaldía municipal de Yopal que incorpore a los accionantes en los programas de vivienda que se encuentre implementando la administración, con el fin de garantizar una solución de vivienda definitiva en el mediano y largo plazo. De igual manera, hasta que los accionantes no sean reubicados en un programa de vivienda de manera definitiva, la administración deberá ofrecer una solución de albergue temporal que garantice condiciones de *habitabilidad*[52] y *disponibilidad*[53] de servicios materiales, tal y como lo ha establecen los estándares internacionales en la materia, en especial la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

6.14. En todo caso, si la administración no ofrece alternativas de reubicación de manera inmediata, en el corto plazo los accionantes podrán continuar habitando el inmueble que han ocupado por cerca de 28 años, hasta tanto la administración ofrezca de manera efectiva las soluciones de vivienda referidas. Además, una situación eventual de desalojo únicamente será admisible como medida de prevención sobre un riesgo inminente y cierto sobre la integridad y la vida de los ocupantes.

6.15. Finalmente, la Corte advertirá tanto a los accionantes, como a la Alcaldía de Yopal, que deberán iniciar los trámites correspondientes para aclarar la controversia sobre la propiedad del inmueble que fue adquirido inicialmente por el señor Pablo Emilio Peña y en el que actualmente habitan la señora Blanca Nubia Granados y sus demás familiares. Para la materialización de esta orden, se oficiará a la Defensoría del Pueblo de la Regional Casanare para que en el marco de sus funciones se cerciore del cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia, y adicionalmente, oriente a los accionantes sobre las medidas que debe adoptar para solucionar la controversia respecto a la presunta propiedad del inmueble.

IV. DECISIÓN

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

---

[52] Para cumplir con el estándar de *disponibilidad* de servicios materiales, facilidades e infraestructura la solución de albergue temporal deberá 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*". *Cfr*. Sentencia T-637 de 2013.

[53] En relación con el estándar de *habitabilidad* de servicios materiales, facilidades e infraestructura la solución de albergue temporal deberá "*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*". *Cfr*. Sentencia T-637 de 2013.

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal –Sala Única de Decisión– el veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015), que revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Yopal el dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015), dentro de la acción de la referencia. En su lugar, **CONCEDER** la protección de los derechos fundamentales solicitada por los accionantes.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía de Yopal que incorpore a los accionantes en los programas de vivienda que se encuentre implementando la administración, para los fines previstos en la parte considerativa de esta providencia. Dicha inscripción deberá realizarse dentro del (1) mes siguiente a la notificación de esta sentencia, previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía de Yopal brindar una solución alternativa de vivienda de manera temporal a favor de los accionantes, hasta tanto se cumpla lo dispuesto en el numeral segundo, y será prorrogada en el tiempo hasta que se asegure una solución definitiva de vivienda a los demandantes. La medida alternativa consistirá en la ubicación en un albergue temporal o el pago de un subsidio de arriendo. En cualquiera de los dos casos la medida deberá garantizar los requisitos de habitabilidad y disponibilidad señalados en las consideraciones de esta sentencia.

CUARTO.- ADVERTIR a la Alcaldía de Yopal que en caso de no garantizar las alternativas de vivienda temporales y definitivas descritas en los numerales anteriores, los accionantes podrán continuar ocupando el inmueble en el que habitaban y que suscitó la presente controversia. Por tanto, solamente se podrá ordenar una nueva medida de desalojo ante una situación que amenace de manera grave la vida e integridad de los ocupantes.

QUINTO.- SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo que asesore a los demandantes respecto de las vías judiciales para solucionar la controversia en relación con la propiedad del bien inmueble en el que habitaban. Así mismo, deberá apoyar, acompañar y vigilar el pleno cumplimiento de lo determinado en el presente fallo, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos aquí protegidos.

SEXTO.- LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria