Sentencia T-006/22

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Inexistencia de vulneraciÃ³n por ocupaciÃ³n irregular de inmueble fiscal destinado al servicio pÃºblico de educaciÃ³n

(â€¦), la accionante no es un sujeto de especial protecciÃ³n constitucional y, por lo tanto, la ocupaciÃ³n irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. AsÃ, pretende obtener ventajas ilegÃtimas de una situaciÃ³n de ocupaciÃ³n irregular, circunstancia que no puede dar lugar a medidas de protecciÃ³n en relaciÃ³n con el derecho a la vivienda digna.

PROCEDIMIENTO DE DESALOJO-Finalidad/PROCESO POLICIVO-CaracterÃsticas y naturaleza jurÃdica/AUTORIDAD DE POLICIA-FunciÃ³n jurisdiccional

(â€¦), en los procesos policivos para la restituciÃ³n de bienes de propiedad pÃºblica, la autoridad de policÃa ejerce actuaciones de naturaleza judicial, en virtud de la funciÃ³n de policÃa asignada constitucional y legalmente. Es por esto que las Ã³rdenes de desalojo que adopte pueden ser debatidas mediante la acciÃ³n de tutela cuando se cumplan los requisitos para que proceda la tutela contra providencia judicial.

BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES-DistinciÃ³n

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA CESION GRATUITA DE BIENES FISCALES

(â€¦) el ocupante ilegal de un bien inmueble fiscal destinado a la educaciÃ³n no puede aspirar a que le sea cedida la propiedad sobre aquÃ©l.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Reglas para la procedencia de la acciÃ³n de tutela

(i) es previsible que el proceso policivo culmine con una decisiÃ³n de desalojo porque la cesiÃ³n y el uso exclusivo de los particulares de bienes fiscales destinados a la educaciÃ³n estÃ¡n expresamente prohibidos por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinaciÃ³n en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarÃan la protecciÃ³n

del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos amenazados por la acciÃ³n u omisiÃ³n de autoridades pÃºblicas, y (iv) los jueces tienen la obligaciÃ³n de orientar sus actuaciones para dar soluciÃ³n efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento; la tutela objeto de anÃ¡lisis es procedente a pesar de que el proceso policivo no ha culminado.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-ReiteraciÃ³n de jurisprudencia

(â€¦), la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autÃ³nomo y que la tutela es procedente para obtener su protecciÃ³n, siempre que sea posible traducirlo en un derecho subjetivo.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos que deben acreditarse

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-ProtecciÃ³n cuando hay orden de desalojo de bienes de uso pÃºblico o bien fiscal sin la adopciÃ³n de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protecciÃ³n constitucional

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Concepto/PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Alcance/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Tiene fundamento en el principio de buena fe

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y OBLIGACIONES CORRELATIVAS

(â€¦), el derecho a la vivienda tambiÃ©n conlleva obligaciones, entre las que se encuentran: (i) un ejercicio conforme al principio de buena fe, lo cual implica actuar con honestidad, lealtad y rectitud; (ii) observar los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento y protecciÃ³n del espacio pÃºblico, y la protecciÃ³n del medio ambiente; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulaciÃ³n a los programas correspondientes; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sÃ³lo el interÃ©s particular, sino a la sociedad en su conjunto.

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificaciÃ³n efectiva

Referencia: Expediente T-8.293.376

AcciÃ³n de tutela presentada por Pastora LÃ³pez Osorio contra el Municipio de Bucaramanga y otros.

Procedencia: Juzgado DÃ©cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga.

Asunto: El derecho a la vivienda digna en el marco de un proceso policivo para la recuperaciÃ³n de un bien fiscal.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

BogotÃ¡, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintidÃ³s (2022).

La Sala Sexta de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado JosÃ© 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 trÃ¡mite de revisiÃ³n del fallo de segunda instancia, proferido por el Juzgado DÃ©cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga el 24 de mayo de 2021, que confirmÃ³ la decisiÃ³n de primera instancia adoptada por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de la misma ciudad el 16 de abril de 2021, en el proceso de tutela promovido por Pastora LÃ³pez Osorio contra el municipio de Bucaramanga y otros.

Conforme a lo consagrado en los artÃculos 86 de la ConstituciÃ³n PolÃtica y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 30 de agosto de 2021 la Sala de SelecciÃ³n NÃºmero Ocho de la Corte Constitucional escogiÃ³, para efectos de su revisiÃ³n, el asunto de la referencia.

De conformidad con el artÃculo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de RevisiÃ³n procede a dictar la sentencia correspondiente.

I. ANTECEDENTES

El 5 de abril de 2021, Pastora LÃ³pez Osorio, en nombre propio y en representaciÃ³n de su grupo familiar, interpuso acciÃ³n de tutela contra el municipio de Bucaramanga, la SecretarÃ-a de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la DefensorÃa del Espacio PÃºblico, el Instituto de Vivienda de InterÃ©s Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga, la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 y de JesÃºs Alberto Perdomo GÃ³mez, en su calidad de rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad; por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mÃ-nimo vital, a la igualdad, de peticiÃ³n y el principio de confianza legÃtima.

Lo anterior en razÃ³n a que, segÃºn la accionante, las entidades demandadas: (i) iniciaron un procedimiento policivo en su contra, a pesar de que vive en el inmueble desde hace 30 aÃ±os y durante un tiempo pagÃ³ un canon de arrendamiento y trabajÃ³ para la instituciÃ³n educativa; (ii) tal situaciÃ³n amenaza a su nÃºcleo familiar, conformado por un menor de edad; (iii) el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, impide el ingreso de visitantes a su casa; y (iv) no se respondiÃ³ de fondo a su peticiÃ³n.

Hechos

1. Desde el aÃ±o 1991, la accionante habita en una parte del terreno donde funciona la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, que es propiedad del municipio de Bucaramanga y estÃ¡ destinado a prestar los servicios de ese centro educativo. Es madre cabeza de familia y vive allÃ con sus cuatro hijos1 mayores de edad y su nieto de 12 aÃ±os.

1. IndicÃ³ que, al llegar al inmueble, pagaba una suma por concepto de canon de arrendamiento2 y que prestÃ³ servicios de aseo y celadurÃa en esa instituciÃ³n3.

1. De una parte, allegÃ³ ocho recibos con sello de la AlcaldÃa de Bucaramanga. En estos se recibe de Pastora LÃ³pez distintas sumas por conceptos de â€œarriendoâ€ y â€œotros

interesesâ€ de la â€œconcentraciÃ³n la libertadâ€ por los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2002; y enero, febrero, marzo, abril, septiembre, octubre y noviembre de 2003. Cada uno de ellos, tiene sello de recibido del Banco Sudameris4.

De otra parte, incluyÃ³ siete recibos de â€œingresosâ€ y â€œegresosâ€ de la AsociaciÃ³n de Padres de la InstituciÃ³n La Libertad, correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2004 y febrero, marzo, abril, mayo y diciembre de 2005. En estos figuran como recibido de Pastora LÃ³pez Osorio por concepto de â€œceladurÃa medio tiempoâ€ con distintos valores a pagar5.

1. En julio de 2016, el Departamento Administrativo de la DefensorÃa del Espacio PÃºblico (en adelante, DADEP) instaurÃ³ querella policiva en contra de la accionante con el fin de obtener la restituciÃ³n del inmueble. En concreto, la apoderada de la entidad argumentÃ³ que el bien era de uso pÃºblico, pues era de propiedad del municipio de Bucaramanga y en este funcionaba la InstituciÃ³n Educativa La Libertad6.

1. El conocimiento del proceso correspondiÃ³ a la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 017. Esta autoridad de policÃa profiriÃ³ auto del 14 julio de 2016, mediante el cual admitiÃ³ la querella y ordenÃ³ notificar a la seÃ±ora LÃ³pez Osorio como querellada, para que contestara los hechos que sirvieron de fundamento a la acciÃ³n policiva8.

1. El 5 de septiembre de 2016, la accionante presentÃ³ escrito de descargos ante la InspecciÃ³n de PolicÃa mencionada. IndicÃ³ que: (i) vivÃa en el colegio desde hacÃa 25 aÃ±os, (ii) es madre cabeza de familia y habita en ese lugar con sus hijos y su nieto, (iii) ha desempeÃ±ado labores de cuidado y aseo de la instituciÃ³n educativa y (iv) ha pagado un canon de arrendamiento al municipio de Bucaramanga â€œpor vivir en [esa] propiedadâ€9.

1. En septiembre de 2016, la accionante solicitÃ³ la intervenciÃ³n de la DefensorÃa del Pueblo para que intercediera por ellos â€œante las autoridadesâ€. Lo anterior, con el fin de evitar que los encargados de llevar a cabo el proceso policivo desconocieran los derechos fundamentales de su grupo familiar ante un posible desalojo10. Sin embargo, no recibiÃ³ respuesta alguna por parte de esa entidad.

1. Ante la falta de respuesta por parte de la DefensorÃa del Pueblo, el 29 de enero de 202111, la accionante solicitÃ³ al DADEP de Bucaramanga, a la SecretarÃa de Desarrollo Social del mismo municipio, al Instituto de Vivienda de InterÃ©s Social y Reforma Urbana del municipio (en adelante, INVISBU) y al seÃ±or JesÃºs Alberto Perdomo, rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, lo siguiente: (i) que cesaran los actos perturbatorios en su contra, (ii) que se estudiara su situaciÃ³n para determinar si podÃa acceder a un programa estatal de adquisiciÃ³n de vivienda, (iii) que le ofrecieran acompaÃ±amiento y alternativas ante un eventual desalojo y (iv) que archivaran el proceso policivo adelantado en su contra. Su peticiÃ³n fue contestada por la mayorÃa de las entidades enunciadas, en los siguientes tÃ©rminos:

Primero. El 8 de febrero, el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad le informÃ³ a la accionante que â€œcomo rector [estÃ¡] en la obligaciÃ³n de salvaguardar el bien inmueble y los bienes que reposan en la instituciÃ³n y por tanto (sic) el ingreso de personas extraÃ±as no estÃ¡ autorizad[o]â€12. En caso de que la accionante requiriera el ingreso de visitantes o familiares, deberÃa informarlo con antelaciÃ³n para verificar y permitir su ingreso.

Tercero. El 4 de marzo de 2021, el DADEP le indicÃ³ que no era procedente solicitar el archivo de la acciÃ³n policiva dado que la querella se adelantÃ³ de acuerdo con las facultades que otorga el Acuerdo Municipal 035 de 2002, en aras de defender los bienes de propiedad del municipio de Bucaramanga. AsÃ mismo, resaltÃ³ que la accionante podÃa ejercer su derecho a la defensa en el trÃ¡mite del proceso policivo14.

Pretensiones

1. En el amparo promovido el 5 de abril de 2021, la accionante solicitÃ³ al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la vivienda digna, a la igualdad, al mÃnimo vital, de peticiÃ³n y el principio de confianza legÃtima. En consecuencia, pidiÃ³ ordenar: (i) a la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No.1, que suspenda la querella policiva que se adelanta en su contra para el desalojo del inmueble, hasta tanto la AlcaldÃa de Bucaramanga reubique al grupo familiar; (ii) a la AlcaldÃa de Bucaramanga que estudie la posibilidad de ceder el inmueble ocupado o, en caso de no ser procedente la cesiÃ³n, reubique al grupo familiar en otra vivienda; (iii) al rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, que permita el acceso de visitantes a su hogar; y, (iv) a la AlcaldÃa de Bucaramanga y a la SecretarÃa de Desarrollo Social, que den respuesta a la peticiÃ³n del 29 de enero de 2021, mediante la cual la accionante solicitÃ³ que se analizara su situaciÃ³n y le informaran sobre los programas y ayudas sociales para personas en su situaciÃ³n.

Actuaciones en sede de tutela

Mediante auto del 6 de abril de 202115, el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga avocÃ³ el conocimiento de la tutela y ordenÃ³ notificar al municipio de Bucaramanga, a la SecretarÃa de Desarrollo Social del mismo municipio, al DADEP, al INVISBU, a la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 1 y al rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, en calidad de accionados. AsÃ mismo, ordenÃ³ vincular a la GobernaciÃ³n de Santander y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como terceros con interÃ©s en el proceso.

ContestaciÃ³n del Rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad

Mediante escrito del 7 de abril de 202116, el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad solicitÃ³ negar la acciÃ³n de tutela en lo que respecta a la presunta violaciÃ³n de la vivienda digna por la restricciÃ³n de las visitas. Para tal efecto, indicÃ³ que la accionante y su familia â€œviene[n] haciendo uso de la vivienda que ocupa dentro de los predios del colegio La Libertad, con total libertad y respetando el derecho a la intimidad de ella y su familiaâ€17. Sin embargo, debido a que la vivienda estÃ¡ dentro de una instituciÃ³n educativa, fue necesario implementar medidas sanitarias para evitar la propagaciÃ³n del virus COVID-19. Por esta razÃ³n, se ha solicitado la colaboraciÃ³n de la demandante, a fin de evitar la

propagaciÃ³n del virus y garantizar los derechos fundamentales de la comunidad educativa. A su juicio, en lo que compete al uso y disfrute de la vivienda que ocupa la seÃ±ora LÃ³pez Osorio, esa situaciÃ³n no vulnera sus derechos fundamentales.

ContestaciÃ³n del DADEP

El 8 de abril de 202118, el Director del DADEP solicitÃ³ al juez desvincularlo del trÃ¡mite y declarar la improcedencia de la acciÃ³n.

InformÃ³ que, en virtud de las competencias establecidas en el Acuerdo Municipal 035 de 2002, instaurÃ³ querella policiva en contra de la accionante. Lo anterior, con la finalidad de recuperar parte de un inmueble de propiedad del municipio de Bucaramanga, que tiene una destinaciÃ³n especÃfica: prestar el servicio educativo, por lo que no puede ser objeto de ocupaciÃ³n. AdemÃ¡s, el artÃculo 27719 de la Ley 1955 de 2019 prohÃbe la enajenaciÃ³n o cesiÃ³n a tÃtulo gratuito de los bienes fiscales destinados a la educaciÃ³n.

ResaltÃ³ que el proceso policivo aÃºn estaba en curso y, por lo tanto, no existÃa una decisiÃ³n definitiva sobre la ocupaciÃ³n objeto de denuncia. En tal sentido, â€œmal [podÃa] afirmarse la vulneraciÃ³n de derechos o garantÃas superioresâ€20. AsÃ mismo, indicÃ³ que la accionante podÃa solicitar la asesorÃa de un abogado y de los funcionarios de la PersonerÃ-a dentro de la actuaciÃ³n administrativa.

Por Ãºltimo, manifestÃ³ que, en respuesta del 4 de marzo de 2021, le informÃ³ a la accionante las razones por las que no accederÃa a sus peticiones.

El 8 de abril de 202121, el Secretario de Desarrollo Social contestÃ³ la acciÃ³n de tutela y solicitÃ³ negar las pretensiones dirigidas contra esa entidad.

De una parte, indicÃ³ que la solicitud presentada por la accionante el 29 de enero de 2021, fue contestada mediante correo electrÃ³nico del 15 de marzo de 2021. En ese correo, la SecretarÃa de Desarrollo Social le solicitÃ³ dar un nÃºmero de contacto para programar una visita por parte del Ãrea de Trabajo Social y, a partir de la visita, intervenir en el marco de sus competencias. Sin embargo, la seÃ±ora LÃ³pez Osorio no contestÃ³ tal solicitud.

De otra parte, seÃ±alÃ³ que el 7 de abril de 2021 un equipo interdisciplinario de esa SecretarÃa realizÃ³ una visita a la vivienda de la actora. Con posterioridad a la visita, la

entidad le indicÃ³ que esa dependencia no contaba con oferta institucional destinada a: (i) dar soluciÃ³n a situaciones de desalojo; (ii) otorgar subsidios de vivienda o (iii) pagar cÃ¡nones de arrendamiento. No obstante, le dio informaciÃ³n sobre los programas en materia de equidad de gÃ©nero a cargo de la SecretarÃa, a los cuales podrÃa acceder como beneficiaria.

ContestaciÃ³n de la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 1

Mediante memorial del 8 de abril de 202122, la Inspectora de PolicÃa Urbana solicitÃ³ declarar improcedente la acciÃ³n de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. IndicÃ³ que en el trÃ¡mite policivo aÃºn no se habÃa agotado la etapa de pruebas, por lo que la accionante podÃa intervenir y ejercer su derecho de defensa.

ContestaciÃ³n del INVISBU

Mediante memorial del 8 de abril de 202123, el INVISBU solicitÃ³ su desvinculaciÃ³n del trÃ¡mite de tutela. IndiciÃ³ que la entidad respondiÃ³ de fondo la solicitud presentada por la accionante el 29 de enero de 2021. En esta, le informÃ³ sobre los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional y los programas ofertados por el INVISBU. Adicionalmente, reiterÃ³ la informaciÃ³n acerca de los aludidos programas para acceso a la vivienda, tanto de orden municipal como de orden nacional.

ContestaciÃ³n del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Mediante memorial del 13 de abril de 202124, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitÃ³ al juez de tutela negar el amparo y desvincularlo del proceso. SeÃ±alÃ³ que, de conformidad con el Decreto 3571 de 2011, esa entidad no es competente para coordinar, asignar y/o rechazar las solicitudes de subsidios familiares de vivienda de interÃ©s social urbana. En efecto, el Ministerio es el ente que dicta la polÃtica pÃºblica en materia habitacional, mas no es el encargado de ejecutarla. Esa tarea estÃ¡ a cargo de FONVIVIENDA, de acuerdo con el Decreto 555 de 2003.

De otra parte, informÃ³ que en 2012 el Gobierno Nacional implementÃ³ una nueva polÃtica de vivienda dirigida a las personas mÃ¡s vulnerables, entre ellas, la poblaciÃ³n en situaciÃ³n de desplazamiento. Con este programa se pretende entregar subsidios familiares de vivienda

en especie. Para acceder a ellos, los potenciales beneficiarios deben estar inscritos en el Sistema de InformaciÃ³n de la Red para la SuperaciÃ³n de Pobreza Extrema (SIUNIDOS), en el SISBÃ‰N, en el Registro Ãšnico de PoblaciÃ³n Desplazada o en el Sistema de InformaciÃ³n del Subsidio Familiar de Vivienda (administrado por FONVIVIENDA). Una vez inscrito en alguno de los sistemas, el Departamento para la Prosperidad Social selecciona a los potenciales beneficiarios de subsidio familiar en especie.

Por Ãºltimo, describiÃ³ los cinco programas de soluciÃ³n habitacional desarrollados por el Gobierno Nacional, a saber: (i) vivienda gratuita fase II, enfocado en garantizar el acceso a la vivienda a las familias mÃ¡s vulnerables y de escasos recursos econÃ³micos25; (ii) mi casa ya, dirigido a hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mÃnimos mensuales legales vigentes (en adelante, SMMLV), a los que el Gobierno les subsidiarÃ¡ la compra de una vivienda, de hasta 150 SMMLV; (iii) semillero de propietarios, es un programa de arrendamiento social con opciÃ³n de compra dirigido a la poblaciÃ³n con ingresos iguales o inferiores a dos SMMLV; (iv) casa digna vida digna, es un plan de mejoramiento de vivienda con focalizaciÃ³n territorial. Son beneficiarios de este programa â€œlos propietarios, ocupantes de bienes fiscales que puedan ser objeto de titulaciÃ³n en los tÃ©rminos del artÃculo 14 de la Ley 708 de 2001, o quienes demuestren posesiÃ³n de un inmueble con al menos 5 aÃ±os de anterioridad a su postulaciÃ³n al subsidio26â€, y (v) semillero de propietarios-ahorradores, para promover la adquisiciÃ³n de vivienda a travÃ©s del ahorro y el crÃ©dito hipotecario o el leasing habitacional como mecanismos de financiaciÃ³n, del cual es beneficiaria la poblaciÃ³n con ingresos inferiores a dos SMMLV27.

ContestaciÃ³n de la SecretarÃa de Vivienda de Santander

Mediante memorial del 13 de abril de 202128, el Secretario de Vivienda y HÃ¡bitat Sustentable de la GobernaciÃ³n de Santander solicitÃ³ su desvinculaciÃ³n del proceso de tutela. En primer lugar, explicÃ³ que la actora no presentÃ³ ninguna peticiÃ³n ni agotÃ³ algÃºn procedimiento ante la GobernaciÃ³n. RecalcÃ³ que los ciudadanos tienen el deber de presentar los documentos necesarios para acceder a los programas de vivienda de orden nacional y departamental. Por lo anterior, indicÃ³ que corresponde a la accionante solicitar al municipio de Bucaramanga que le dÃ© prioridad en la asignaciÃ³n de algÃºn programa de vivienda. Una vez cumplidos los requisitos ante el ente territorial, la actora podrÃ¡ acudir a la GobernaciÃ³n de Santander para obtener alguno de los subsidios existentes29.

De otra parte, indicÃ³ que la asignaciÃ³n de subsidios de vivienda por parte del departamento es complementaria. Es decir, que para obtener un subsidio departamental es necesario que el beneficiario ya cuente con otro subsidio de vivienda del orden nacional.

ContestaciÃ³n del FONVIVIENDA

Mediante escrito del 14 de abril de 202130, la apoderada de FONVIVIENDA indicÃ³ que la accionante no se habÃa postulado a ninguna de las convocatorias realizadas por la entidad. AclarÃ³ que este es uno de los requisitos para que las personas accedan a un subsidio de vivienda. En consecuencia, al no existir ninguna solicitud en ese sentido, la entidad no podrÃ-a ser responsable de la vulneraciÃ³n de los derechos fundamentales invocados por la actora. Por lo tanto, solicitÃ³ la desvinculaciÃ³n de FONVIVIENDA del proceso de tutela. TambiÃ©n se refiriÃ³ a los programas existentes a nivel nacional para acceder a subsidios de vivienda.

ContestaciÃ³n del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Mediante memorial del 14 de abril de 202131, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en adelante, DPS), respondiÃ³ que en su sistema de gestiÃ³n documental no obra ninguna solicitud elevada por la seÃ±ora LÃ³pez Osorio.

AsÃ mismo, seÃ±alÃ³ que, de las distintas modalidades de subsidio de vivienda urbana dirigida a poblaciÃ³n en condiciÃ³n de desplazamiento la entidad, solo participa en el procedimiento de asignaciÃ³n del subsidio familiar de vivienda 100 % en especie â€œSFVEâ€. En este proceso, el DPS â€œse limita a realizar una labor tÃ©cnica de focalizaciÃ³n para [la] identificaciÃ³n de potenciales beneficiarios y selecciÃ³n de beneficiarios32â€. Posteriormente, FONVIVIENDA es quien asigna el subsidio.

Por otra parte, explicÃ³ que, ademÃ¡s de la modalidad de subsidio familiar antes mencionada, estÃ¡ el â€œSubsidio Familiar de Vivienda para PoblaciÃ³n en SituaciÃ³n de Desplazamientoâ€. En este, las competencias en materia de subsidios familiares para poblaciÃ³n desplazada le corresponden a FONVIVIENDA. Por lo tanto, alertÃ³ a la accionante para que estÃ© atenta a las convocatorias que se surtan y se postule para acceder a un subsidio de vivienda para poblaciÃ³n desplazada.

Por Ãºltimo, indicÃ³ que, segÃºn la consulta realizada sobre la situaciÃ³n de la seÃ±ora

LÃ³pez Osorio, la accionante no cumple con todos los requisitos para ser incluida dentro de los potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita de Bucaramanga. Lo anterior, porque a pesar de que registra en uno de los grupos de la poblaciÃ³n a los que se dirige el programa de vivienda gratuita (SISBEN III) no cuenta con las demÃ¡s condiciones, esto es, estar inscrita en el RUV, ser parte de la poblaciÃ³n desplazada de la Estrategia Unidos con subsidio asignado o calificado o ser beneficiaria de algÃºn subsidio por bolsa de desastres o censo de damnificados.

ContestaciÃ³n de la DefensorÃa del Pueblo Regional

El 8 de abril de 202133, la Defensora del Pueblo â€“Regional Santanderâ€“ solicitÃ³ el amparo de los derechos fundamentales de la accionante. Por un lado, seÃ±alÃ³ que la actora ocupa el bien en calidad de tenedora porque â€œal parecer existiÃ³ un contrato de arrendamientoâ€ lo cual demostrarÃa que no existiÃ³ una invasiÃ³n del â€œespacio pÃºblicoâ€. Por otro lado, manifestÃ³ que, en caso de no probarse la existencia de un contrato de arrendamiento o la existencia de un contrato laboral, existe â€œuna confianza legÃtima dado que la â€˜ocupaciÃ³nâ€™ del bien inmueble fue de buena feâ€34.

Decisiones objeto de revisiÃ³n

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 16 de abril de 202135, el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga negÃ³ el amparo de los derechos fundamentales invocados.

En primer lugar, no considerÃ³ necesario estudiar la presunta vulneraciÃ³n del derecho a la igualdad, porque no encontrÃ³ parÃ¡metros de comparaciÃ³n para determinar su desconocimiento. En segundo lugar, aclarÃ³ que el proceso policivo aÃºn estaba en trÃ¡mite. En consecuencia, la accionante podrÃa interponer los recursos procedentes en contra de la decisiÃ³n de fondo que adopte la autoridad de policÃa. AsÃ mismo, concluyÃ³ que, al tratarse de un bien de uso pÃºblico, este es imprescriptible.

Por Ãºltimo, el a quo concluyÃ³ que no se acreditÃ³ la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acciÃ³n de tutela como mecanismo transitorio. Lo

anterior, por cuanto la informaciÃ³n sobre su situaciÃ³n socioeconÃ³mica no era suficiente para ordenar la suspensiÃ³n provisional del proceso policivo.

ImpugnaciÃ³n

El 20 de abril de 202136, la actora impugnÃ³ la sentencia de primera instancia. En su escrito manifestÃ³: primero, que el a quo no se refiriÃ³ a la totalidad de los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela, porque omitiÃ³ estudiar el derecho a la igualdad. Segundo, que no realizÃ³ un anÃ¡lisis adecuado del principio de confianza legÃtima, pues la accionante no habÃa recibido acompaÃ±amiento ni obtenido ninguna soluciÃ³n para poder ser reubicada.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 24 de mayo de 202137, el Juzgado DÃ©cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga confirmÃ³ la decisiÃ³n del a quo. EstableciÃ³ que estaba en curso el proceso policivo y en ese trÃ¡mite la accionante podÃa interponer los recursos de ley y ejercer su derecho de defensa. Adicionalmente, considerÃ³ que la actora no acreditÃ³ estar ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, por lo que la tutela no podÃa desplazar el procedimiento administrativo en curso.

Actuaciones en sede de revisiÃ³n

Auto de pruebas

Por medio de Auto del 5 de octubre de 202138, la Magistrada sustanciadora decretÃ³ la prÃ¡ctica de pruebas en el proceso de la referencia. En esa providencia, formulÃ³ una serie de preguntas a la accionante, a la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 de Bucaramanga, al DADEP, a la AlcaldÃa de Bucaramanga y a JesÃºs Alberto Perdomo GÃ³mez, rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad.

En cumplimiento de la providencia mencionada, se recibieron los siguientes documentos.

Respuesta del Inspector de PolicÃa Urbano No. 11 en DescongestiÃ³n 1

Mediante oficio recibido por la SecretarÃa General de la Corte Constitucional el 19 de octubre

de 202139, el inspector de policÃa informÃ³ lo siguiente:

* El proceso policivo No. 13119 actualmente estÃ¡ en curso y no se ha tomado una decisiÃ³n de fondo.

* El 16 de marzo de 2016, el rector de la instituciÃ³n educativa recibiÃ³ una queja en la que se informÃ³ que uno de los habitantes del inmueble dentro de la InstituciÃ³n Educativa la Libertad â€œconsume y distribuye drogas alucinÃ³genasâ€40, razÃ³n por la que decidiÃ³ iniciar la querella policiva.

* La InspecciÃ³n de PolicÃa programÃ³ diligencia de inspecciÃ³n ocular para el 22 de octubre de 202141, con el fin de constatar los hechos que dieron fundamento a la interposiciÃ³n de la querella42.

* No se ha llevado a cabo ninguna diligencia de desalojo en contra de Pastora LÃ³pez y su familia.

* En el desarrollo del proceso policivo han ocurrido las siguientes actuaciones: (i) la notificaciÃ³n del auto admisorio 14 de julio de 2016 a Pastora LÃ³pez Osorio. Esta se hizo por conducta concluyente mediante Auto del 9 de agosto de 201643 porque la querellada se negÃ³ a firmar el documento de notificaciÃ³n personal, (ii) el 5 de septiembre de 2016, la seÃ±ora LÃ³pez Osorio presentÃ³ memorial ante la InspecciÃ³n. En ese documento respondiÃ³ a los hechos objeto de denuncia en la querella y allegÃ³ las pruebas pertinentes, (iii) la InspecciÃ³n fijÃ³ fecha de audiencia de conciliaciÃ³n para el 18 de enero de 2017. Sin embargo, esta no se pudo llevar a cabo porque la seÃ±ora LÃ³pez Osorio no se presentÃ³ a conciliar, y (iv) a pesar de que en dos ocasiones se fijaron fechas para practicar la inspecciÃ³n ocular (el 10 de febrero de 2017 y el 13 de julio de 2021), estas no se llevaron a cabo44.

AdemÃ¡s, el Inspector de PolicÃa Urbano No. 11 en DescongestiÃ³n 1 anexÃ³ el expediente del proceso policivo No. 13119.

Respuesta de la accionante

Mediante escrito recibido por la SecretarÃa General de la Corte Constitucional el 20 de octubre de 202145, la seÃ±ora LÃ³pez Osorio informÃ³ lo siguiente:

* En 1990 la seÃ±ora Marina Lizcano (abuela de sus hijos) tenÃa permiso de la AlcaldÃa de Bucaramanga para habitar en el inmueble ubicado en la InstituciÃ³n Educativa La Libertad. Entre el Alcalde del municipio y la seÃ±ora Lizcano no se suscribiÃ³ un contrato de arrendamiento. Sin embargo, pagaba dos mil pesos mensuales por habitar en el predio.

* Luego, en 1991, Pastora LÃ³pez junto con su esposo y sus hijos se fueron a vivir con la seÃ±ora Lizcano en el inmueble ubicado en la InstituciÃ³n Educativa La Libertad. Posteriormente, la abuela de sus hijos dejÃ³ el inmueble, pero la accionante y su nÃºcleo familiar siguieron habitando la vivienda.

* Su nÃºcleo familiar estÃ¡ compuesto por: (i) una hija de 28 aÃ±os de edad, quien no es profesional ni trabaja, (ii) un hijo de 25 aÃ±os, quien no es profesional ni trabaja, (iii) dos hijas de 24 aÃ±os de edad, que estÃ¡n empleadas mediante contratos de obra y labor y devengan un SMLMV, y (iv) su nieto de 13 aÃ±os, que es estudiante.

* Actualmente trabaja en servicios generales en el â€œJardÃn Infantil La Rondaâ€ y mensualmente recibe un SMLMV.

* Junto con sus hermanas, ayuda econÃ³micamente a la manutenciÃ³n de su padre de 82

aÃ±os, quien vive en Cimitarra, Santander â€œen un hogar con otros abuelos y recibe una ayuda del gobiernoâ€46.

* De su salario dependen dos de sus hijos, su nieto y su padre. Los gastos del hogar son cubiertos por ella y sus dos hijas que tienen empleo. Estos gastos son: la compra de alimentos y elementos de aseo, la compra de cilindros de gas, el pago de servicio de internet47 y el pago de transportes hacia los lugares de trabajo.

* En relaciÃ³n con el lugar de vivienda, indicÃ³ que es â€œun lugar pequeÃ±o para que vivan 6 personas48â€. Sin embargo, adujo que no cuentan con los recursos econÃ³micos suficientes para vivir en otro lugar.

* El nÃºcleo familiar no estÃ¡ clasificado en el SISBEN.

* La accionante nunca ha suscrito un contrato de arrendamiento para habitar en el predio y no paga arriendo en este momento. Tampoco ha suscrito algÃºn contrato laboral con la instituciÃ³n educativa. Sin embargo, afirma que en el pasado desarrollÃ³ actividades de aseo, porterÃa y vigilancia en el colegio.

Respuesta del DADEP

Mediante memorial recibido por la SecretarÃa General de la Corte Constitucional el 21 de octubre de 202149, el Director del DADEP informÃ³:

* En ejercicio de las competencias contenidas en el Acuerdo Municipal 035 de 2002 y el Decreto Municipal 012 de 2003, el DADEP presentÃ³ querella ante las Inspecciones Urbanas de PolicÃa. La querella tiene como finalidad recuperar el inmueble destinado especÃ-

ficamente al servicio educativo que es ocupado por la seÃ±ora LÃ³pez Osorio.

* Entre el municipio de Bucaramanga y la accionante no se ha celebrado contrato de arrendamiento alguno, ni ha existido ninguna autorizaciÃ³n por parte de la administraciÃ³n para habitar el predio. En este sentido, seÃ±alÃ³ que en el archivo de la entidad â€œno reposan [las] copias de recibos de pago de arrendamiento a los que alude Pastora LÃ³pez50â€.

* El Ãºnico proceso policivo que se ha adelantado para el desalojo del inmueble es el radicado bajo el No. 13119, adelantado ante la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 1 contra la seÃ±ora LÃ³pez Osorio.

Respuesta del rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad

Mediante escrito recibido por la SecretarÃa General de la Corte Constitucional el 2 de noviembre de 202151, el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad informÃ³:

* En los archivos de la instituciÃ³n no reposan documentos que den cuenta de la fecha en la que la actora llegÃ³ al colegio ni de las labores supuestamente realizadas. El rector ha logrado determinar que: (i) la seÃ±ora LÃ³pez Osorio vive en la InstituciÃ³n Educativa La Libertad desde 1991, y (ii) desde su nombramiento como rector el 13 septiembre de 2017, la demandante no ha desarrollado ninguna actividad laboral en el plantel educativo.

* No obran pruebas de que la InstituciÃ³n haya suscrito contrato laboral con la accionante, ni antes ni durante su desempeÃ±o como rector.

* No se han llevado a cabo otros procesos policivos que involucren el inmueble que â€œocupa la seÃ±ora Pastora LÃ³pezâ€52.

Escrito allegado por la accionante

Mediante memorial del 18 de noviembre de 2021, la actora informÃ³ a la Corte lo siguiente. Primero, que para el dÃa 19 de noviembre de 2021, la AlcaldÃa de Bucaramanga programÃ³ una reuniÃ³n con empleados de distintas dependencias de la entidad. Ante esta situaciÃ³n, se presentÃ³ ante la AlcaldÃa para ser notificada de los actos administrativos que Ã©sta haya expedido y para acceder al expediente. AsegurÃ³ que, pese que solicitÃ³ a la entidad notificarla de las actuaciones, no lo consiguiÃ³. Por esa razÃ³n, no tiene conocimiento de las determinaciones que pueda tomar la entidad y â€œ[tiene] miedo de que quieran [desalojarlos]â€.

Segundo, sostuvo que el 30 de octubre de 2021, fue informada de que su contrato con el â€œJardÃn Infantil La Rondaâ€ termina el 30 de noviembre de 2021. Por lo anterior, va a dejar de percibir el ingreso correspondiente a su trabajo.

En consecuencia, pidiÃ³ la â€œatenciÃ³n y apoyoâ€ de la Corte ante la difÃcil situaciÃ³n que enfrentan ella y su familia.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Con fundamento en los artÃculos 86 y 241, numeral 9Â°, de la ConstituciÃ³n y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de RevisiÃ³n de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de anÃ¡lisis y problemas jurÃdicos

Aunque en el escrito de tutela la demandante expuso que pagaba un canon de

arrendamiento, en respuesta al auto de pruebas indicÃ³ que los pagos los hizo de los aÃ±os 1996 a 2003, por lo que en este momento no sufraga gastos para cubrir las necesidades de vivienda.

De una parte, el municipio de Bucaramanga considera que es su deber recuperar el espacio de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad ocupado irregularmente por la accionante y su familia. Explica que el bien es propiedad del municipio y ha sido destinado para prestar servicios educativos a niÃ±as, niÃ±os y adolescentes.

De otra parte, el rector de la instituciÃ³n educativa asegura que no se ha impedido la ocupaciÃ³n del inmueble por parte de la accionante, pues desde 1991 habita en la instituciÃ³n educativa. Sin embargo, es su deber, como director de la instituciÃ³n, velar por la seguridad de los estudiantes y evitar la propagaciÃ³n del virus COVID-19. Por esa razÃ³n, debe restringir la entrada de otras personas al colegio.

1. La situaciÃ³n fÃ¡ctica exige a la Sala determinar si procede la tutela para: (i) solicitar la suspensiÃ³n de un proceso policivo ante la posible ocurrencia de un desalojo, y (ii) requerir que se permita la entrada de visitantes a las instalaciones de una instituciÃ³n educativa, en la que habita un grupo familiar.

En particular, es preciso definir si se cumplen los presupuestos generales de procedencia de la tutela, tomando en consideraciÃ³n que aÃºn no existe decisiÃ³n definitiva respecto de la querella policiva presentada por la administraciÃ³n para recuperar el inmueble.

1. En caso de superar los requisitos de procedencia general de la acciÃ³n de tutela, la Sala analizarÃ¡ el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

* Â¿El municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la DefensorÃa del Espacio PÃºblico, el Instituto de Vivienda de InterÃ©s Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga y la InspecciÃ³n de

PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restituciÃ³n de un bien de carÃ¡cter pÃºblico?

Para responder a este interrogante, se reiterarÃ¡ la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna, la confianza legÃtima y el alcance de la vivienda digna en procesos de desalojo. Con fundamento en estas consideraciones, se examinarÃ¡ la situaciÃ³n en el caso concreto.

* Â¿El rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad vulnerÃ³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, al no permitir el ingreso de visitantes a las instalaciones del colegio?

Para responder a este problema, se harÃ¡ una breve referencia al principio de buena fe y el abuso del derecho y, con base en esta consideraciÃ³n, se estudiarÃ¡ el caso concreto.

* Â¿La AlcaldÃa de Bucaramanga vulnerÃ³ el derecho fundamental de peticiÃ³n de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del tÃ©rmino previsto en el artÃculo 14 la Ley 1755 de 2015?

Para resolver el problema, se estudiarÃ¡ el contenido y alcance del derecho fundamental de peticiÃ³n. Con fundamento en tal consideraciÃ³n, se resolverÃ¡ el caso concreto.

De las circunstancias que la demandante estima violatorias de sus derechos, no se evidencia relaciÃ³n alguna con el derecho a la igualdad. Por esa razÃ³n, esta Sala no plantearÃ¡ un problema jurÃdico relacionado con ese derecho fundamental.

A continuaciÃ³n, se estudiarÃ¡n los requisitos generales de procedencia en este caso particular.

Examen de procedencia de la acciÃ³n de tutela

LegitimaciÃ³n activa

1. El artÃculo 86 de la ConstituciÃ³n PolÃtica establece la facultad que tiene toda persona para interponer la tutela por sÃ misma o por quien actÃºe a su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protecciÃ³n inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. SegÃºn esta norma constitucional, es el titular de los derechos fundamentales cuya protecciÃ³n o restablecimiento se persigue quien estÃ¡ legitimado para interponer la solicitud de amparo.

1. La legitimidad para interponer la acciÃ³n de amparo estÃ¡ regulada por el artÃculo 1053 del Decreto 2591 de 1991. Esta norma dispone que la tutela puede presentarse: (i) directamente por el afectado, (ii) a travÃ©s de su representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) agente oficioso54. El inciso final de este artÃculo tambiÃ©n faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para ejercer la tutela directamente.

En este caso, la accionante estÃ¡ legitimada para presentar la solicitud de amparo. En efecto, la seÃ±ora Pastora LÃ³pez Osorio habita un inmueble ubicado al interior de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, cuyo desalojo pretenden algunas de las instituciones accionadas. AdemÃ¡s, interpone la acciÃ³n de tutela en nombre propio y solicita la protecciÃ³n de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, a la igualdad, de peticiÃ³n y el principio de confianza legÃtima, de los que es titular. Luego, se encuentra cumplido el referido requisito.

LegitimaciÃ³n pasiva

1. El artÃculo 86 de la ConstituciÃ³n PolÃtica establece que la acciÃ³n de tutela puede promoverse en contra de cualquier autoridad pÃºblica, ante la vulneraciÃ³n o amenaza de los

derechos fundamentales del accionante. La solicitud de amparo tambiÃ©n puede presentarse en contra de particulares encargados de la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico o privados cuya conducta afecte directamente el interÃ©s colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinaciÃ³n o indefensiÃ³n.

1. En concreto, para la jurisprudencia constitucional la legitimaciÃ³n pasiva en la acciÃ³n de tutela hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acciÃ³n de ser la llamada a responder por la vulneraciÃ³n o amenaza del derecho fundamental en caso de que la transgresiÃ³n de estos derechos resulte probada55.

1. La accionante formulÃ³ acciÃ³n de tutela en contra del municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social de Bucaramanga, el DADEP, el INVISBU, la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 y el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad. Analizados los presupuestos fÃ¡cticos del caso y las pretensiones de la acciÃ³n de tutela se advierte cumplido el requisito de legitimaciÃ³n por pasiva de las autoridades accionadas y vinculadas al trÃ¡mite de tutela. En primer lugar, el municipio de Bucaramanga, el DADEP y la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 han intervenido en el trÃ¡mite policivo. El primero, interpuso la querella policiva a nombre del municipio de Bucaramanga y la inspecciÃ³n es quien tiene a su cargo el trÃ¡mite del proceso correspondiente.

1. En segundo lugar, el municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social y el INVISBU56, son las autoridades que tienen a su cargo la planificaciÃ³n y desarrollo de polÃ-ticas pÃºblicas de vivienda.

AsÃ mismo, estÃ¡ acreditado el requisito de legitimaciÃ³n en la causa por pasiva respecto de la SecretarÃa de Vivienda de la GobernaciÃ³n de Santander57 y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio58, como quiera que estas instituciones son las encargadas de manejar los programas para la garantÃa de la vivienda digna a nivel departamental y nacional.

1. En tercer lugar, estÃ¡ acreditada la legitimaciÃ³n pasiva de JesÃºs Alberto Perdomo, como

rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad. En tal calidad, alega la accionante, ha vulnerado los derechos a la vivienda y vida dignas de la accionante al negarle la entrada a su casa a visitantes o familiares que no la habitan.

En consecuencia, se cumple el requisito de legitimaciÃ³n por pasiva en el presente asunto.

Inmediatez

1. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artÃculo 86 de la ConstituciÃ³n, la acciÃ³n de tutela no tiene tÃ©rmino de caducidad. Sin embargo, esta debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador. Este requisito responde al propÃ³sito de â€œprotecciÃ³n inmediataâ€ de los derechos fundamentales, que implica que, pese a no existir un tÃ©rmino especÃfico para acudir al juez constitucional, las personas deben actuar diligentemente y presentar la acciÃ³n tutela en un tiempo razonable.

1. Es por esto que, para la jurisprudencia de este Tribunal, el requisito de inmediatez debe evaluarse en cada caso en concreto, de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad59.

1. En circunstancias excepcionales, el juez de tutela puede concluir que resulta procedente una solicitud de amparo presentada despuÃ©s de transcurrido un tiempo considerable desde el momento en que se vulnerÃ³ o amenazÃ³ un derecho fundamental. Dichas circunstancias son las siguientes: (i) cuando se advierten razones vÃ¡lidas para la inacciÃ³n del actor, tales como la configuraciÃ³n de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; (ii) en los casos en los que la situaciÃ³n de debilidad manifiesta del peticionario torna desproporcionada la exigencia del plazo razonable, y (iii) excepcionalmente, cuando se presenta una situaciÃ³n de permanencia o prolongaciÃ³n en el tiempo de la vulneraciÃ³n o amenaza de los derechos fundamentales que hace imperiosa la intervenciÃ³n del juez constitucional60.

1. En el presente caso, el proceso policivo en contra de la accionante iniciÃ³ el 14 de julio de 2016, dÃa en el que se expidiÃ³ el auto 13119 y fue notificado a Pastora LÃ³pez Osorio. El 5 de septiembre del mismo aÃ±o, la querellada dentro del proceso presentÃ³ escrito de descargos. AsÃ mismo, en septiembre de 2016 la accionante puso en conocimiento de la DefensorÃa del Pueblo la situaciÃ³n para obtener la protecciÃ³n de sus derechos fundamentales dentro del trÃ¡mite policivo adelantado en su contra. Posteriormente, el 29 de enero de 2021, la accionante radicÃ³ peticiÃ³n ante distintas autoridades para obtener la suspensiÃ³n del proceso policivo u obtener alternativas de reubicaciÃ³n.

1. La actora afirma que desde julio de 2016 enfrenta una amenaza a su derecho fundamental a la vivienda digna. Esto ocurre porque, segÃºn la accionante, desde la interposiciÃ³n de la querella estÃ¡ sujeta a que se ordene la restituciÃ³n del inmueble y, en consecuencia, a ser desalojada de su lugar de vivienda. A raÃz de esto, ha emprendido una serie de actuaciones tendientes a impedir el desalojo de su lugar de habitaciÃ³n. Entre estas acciones, en 2021 radicÃ³ varias peticiones ante distintas entidades, mediante las cuales solicitÃ³, entre otros, la suspensiÃ³n del proceso policivo.

Adicionalmente, la accionante muestra que existe una situaciÃ³n actual que es la decisiÃ³n del rector de la InstituciÃ³n Educativa de restringir el ingreso de visitantes al inmueble en el que vive.

En consecuencia, siguiendo la lÃnea jurisprudencial actualmente vigente de la Corte Constitucional que evalÃºa la inmediatez a partir de la actualidad en la afectaciÃ³n del derecho fundamental que se pretende proteger, para la Sala estÃ¡ acreditado el requisito de inmediatez en el presente asunto. En efecto, entre el 14 de julio de 2016, fecha en la que se notificÃ³ a la accionante del auto que admitiÃ³ la querella policiva y el 5 de abril de 2021, fecha en la que la accionante interpuso la solicitud de amparo existe una situaciÃ³n actual de amenaza de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad

1. El inciso 4Âº del artÃculo 86 de la ConstituciÃ³n consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acciÃ³n de tutela y determina que â€œ[e]sta acciÃ³n sÃ³lo procederÃ¡ cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediableâ€. Es decir que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan idÃ³neos y eficaces para solicitar la protecciÃ³n de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe acudir a ellos y no a la tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administraciÃ³n de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurÃdico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer de un determinado asunto radicado bajo su competencia dentro del marco estructural de la administraciÃ³n de justicia61.

Sin embargo, aÃºn cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacciÃ³n de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artÃculos 86 superior y 6Âº del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idÃ³neo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto, no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable62.

1. El primer escenario descrito se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial. Este anÃ¡lisis, segÃºn la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n, no puede hacerse en abstracto, sino que depende del caso concreto, para lo cual deben tomarse en cuenta las caracterÃsticas procesales del mecanismo y el derecho fundamental involucrado63. AsÃ, el mecanismo principal excluye la procedencia de la acciÃ³n de tutela cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado64.

Tal perjuicio debe tener las siguientes caracterÃsticas:

â€œ(i) debe ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que estÃ¡ por suceder prontamente;(ii) debe ser grave, esto es, que el daÃ±o o menoscabo material o moral en el haber jurÃdico de la persona sea de gran intensidad; (iii) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable deben urgentes; y (iv) la acciÃ³n de tutela debe ser impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad 66â€.

El trÃ¡mite de los procesos policivos para la soluciÃ³n de querellas para la recuperaciÃ³n de bienes de propiedad del Estado

1. Los procesos policivos tienen como finalidad amparar la posesiÃ³n, tenencia o una servidumbre. El procedimiento bajo el cual se tramitan las querellas presentadas ante las autoridades es el proceso verbal abreviado de la Ley 1801 de 2016 â€œ[p]or la cual se expide el CÃ³digo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadanaâ€. En concreto, los artÃculos 223 y subsiguientes regulan el trÃ¡mite del proceso, que se desarrolla en cuatro etapas, a saber: (i) el inicio de la acciÃ³n, que puede ser a peticiÃ³n de parte o de oficio; (ii) la citaciÃ³n al quejoso y al presunto infractor, para que comparezcan a audiencia dentro de los cinco dÃas siguientes al conocimiento de la presunta infracciÃ³n; (iii) la audiencia pÃºblica, que se desarrolla en el lugar de los hechos, o en el despacho del inspector o de la autoridad especial de policÃa. Dentro de esta audiencia las partes tienen la oportunidad de exponer sus argumentos y solicitar pruebas. Por ÃºltimO, la autoridad de policÃa valora las pruebas y dicta la orden correspondiente; y (iv) la interposiciÃ³n de recursos contra la decisiÃ³n proferida en contra de la autoridad de policÃa.

1. En Sentencia C-349 de 201767, la Corte Constitucional estudiÃ³, en general, las fases y oportunidades que se surten en el proceso policivo verbal abreviado, y resumiÃ³ el trÃ¡mite de la siguiente manera:

â€œa) la autoridad debe darles al quejoso y al presunto infractor una oportunidad para

exponer sus argumentos y pruebas, b) debe invitarlos a conciliar sus diferencias, c) si solicitan la prÃ¡ctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretarÃ¡ y practicarÃ¡ en los cinco dÃas siguientes, lo cual tambiÃ©n puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al dÃa siguiente al vencimiento del tÃ©rmino para la prÃ¡ctica de pruebas; d) terminada la etapa probatoria, la autoridad debe tomar la decisiÃ³n respectiva, y fundarla en las normas y hechos conducentes demostrados; e) la decisiÃ³n se notifica por estrados; f) contra la decisiÃ³n proceden los recursos de reposiciÃ³n y, en subsidio, apelaciÃ³n, en este Ãºltimo caso si la resoluciÃ³n es de primera pero no si es de Ãºnica instancia; g) los recursos se deben solicitar, conceder y sustentar en la misma audiencia, el de reposiciÃ³n se ha de resolver en la misma audiencia, y el de apelaciÃ³n dentro de los ocho dÃas siguientes; (â€¦) j) la decisiÃ³n que contiene orden o medida correctiva de policÃa debe ser cumplida en los cinco dÃas siguientes a que estÃ© ejecutoriada, o podrÃ¡ ejecutarse coactivamente si es posibleâ€.

AsÃ mismo, el parÃ¡grafo 1Âº del artÃculo 223 del cÃ³digo en cita contempla la posibilidad de que la autoridad de policÃa decrete la inspecciÃ³n al lugar. En los casos en que esta actuaciÃ³n sea necesaria, se practicarÃ¡ una audiencia en el lugar de los hechos. En la diligencia se da la oportunidad de hablar a cada una de las partes y se practican las pruebas que sean necesarias. La autoridad profiere una decisiÃ³n en esta audiencia o al final de la suspensiÃ³n, si esta fue suspendida.

En la Sentencia C-349 de 2017, esta CorporaciÃ³n tambiÃ©n estudiÃ³ los comportamientos contrarios a la convivencia enunciados por el CÃ³digo y sus consecuencias jurÃdicas. En particular, el numeral 1Âº del artÃculo 77 seÃ±ala como comportamiento contrario a la convivencia â€œperturbar, alterar o interrumpir la posesiÃ³n o mera tenencia de un bien inmueble ocupÃ¡ndolo ilegalmenteâ€. Como medida correctiva para quienes incurran en esta conducta se contempla la restituciÃ³n y protecciÃ³n del bien inmueble.

1. Ahora bien, a pesar de que las autoridades de policÃa son administrativas, en el proceso policivo ejercen funciones jurisdiccionales68. De lo anterior, se derivan dos consecuencias. Primero, que al tratarse de una actuaciÃ³n judicial, la querellada cuenta con las garantÃas que se derivan de los derechos al debido proceso y de defensa. En virtud de lo anterior,

puede exponer sus argumentos, solicitar pruebas e interponer recursos dentro del proceso que se adelante en su contra.

Segundo, las providencias que dicten las autoridades de policÃa son actos excluidos del control de la jurisdicciÃ³n de lo contencioso administrativo. SegÃºn lo dispuesto en el artÃculo 105 numeral 2Âº de la Ley 1437 de 201169, no pueden ser objeto de control de esta jurisdicciÃ³n las decisiones proferidas en juicios de policÃa regulados especialmente por la ley, tales como las relacionadas con el amparo de la posesiÃ³n, la tenencia o la servidumbre70.

En este sentido, en la Sentencia T-367 de 201571, esta CorporaciÃ³n precisÃ³ que en el proceso policivo previsto en el Decreto 1355 de 1970 â€œalgunas de las decisiones que se adoptan en ejercicio de esa funciÃ³n de policÃa se revisten de una naturaleza judicial, por lo que el juez administrativo queda totalmente excluido de su control. Este tipo de decisiones administrativas con rango jurisdiccional, son las que se toman dentro de los procesos o juicios de policÃa civiles, como ocurre en las acciones policivasâ€.

1. En conclusiÃ³n, en los procesos policivos para la restituciÃ³n de bienes de propiedad pÃºblica, la autoridad de policÃa ejerce actuaciones de naturaleza judicial, en virtud de la funciÃ³n de policÃa asignada constitucional y legalmente. Es por esto que las Ã³rdenes de desalojo que adopte pueden ser debatidas mediante la acciÃ³n de tutela cuando se cumplan los requisitos para que proceda la tutela contra providencia judicial.

La subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acciÃ³n de tutela cuando se pretende evitar el desalojo de personas en el marco de procesos policivos

1. Este Tribunal ha estudiado acciones de tutela presentadas por sujetos que habitan en predios de propiedad del Estado, mediante las cuales pretenden controvertir las acciones desplegadas por la administraciÃ³n para la recuperaciÃ³n de los bienes pÃºblicos indebidamente ocupados. En estos casos, la Corte ha estudiado el presupuesto de subsidiariedad de la tutela y ha descartado la procedencia del medio de control de nulidad y

restablecimiento del derecho para proteger los derechos fundamentales de los accionantes.

Por ejemplo, en la Sentencia T-247 de 201872, este Tribunal estudiÃ³ la acciÃ³n de tutela presentada por un grupo de accionantes, vÃctimas de desplazamiento forzado. Debido a esta situaciÃ³n, se vieron obligadas a ocupar un bien pÃºblico en el que realizaron construcciones rudimentarias para albergar sus grupos familiares. Al conocer de esta situaciÃ³n, la AlcaldÃa de Villavicencio iniciÃ³ un proceso de restituciÃ³n de bien de uso pÃºblico, en el cual se emitiÃ³ una orden de desalojo del predio.

Este Tribunal estableciÃ³ que en ese caso â€œno [existÃa] otro medio de defensa judicial para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluirÃ¡ el proceso administrativo de restituciÃ³n de bien de uso pÃºblicoâ€. En especial, porque respecto de las decisiones adoptadas en un proceso policivo no procede acciÃ³n judicial alguna. Por tal razÃ³n, concluyÃ³ que se acreditaba el requisito de subsidiariedad, porque la tutela procedÃa como mecanismo principal.

Posteriormente, en la Sentencia SU-016 de 202173, esta CorporaciÃ³n estudiÃ³ la acciÃ³n de tutela presentada por 57 familias en situaciÃ³n de pobreza extrema y que eran sujetos de especial protecciÃ³n constitucional. Entre ellos habÃa vÃctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos y la mayorÃa de los nÃºcleos familiares estaban integrados por menores de edad. La situaciÃ³n econÃ³mica de estas familias demostraba que no podÃan adquirir una vivienda, por lo que ocuparon un lote de propiedad del municipio de El Copey y construyeron casas que solventaron parcialmente su necesidad de vivienda. A raÃz de esta situaciÃ³n, diversas autoridades del municipio adelantaron diligencias de desalojo con el fin de recuperar el lote y construir un proyecto de vivienda de interÃ©s social.

Para la Corte, se cumpliÃ³ con el requisito de subsidiariedad por las siguientes razones: â€œ(i) las actuaciones del procedimiento de desalojo no estÃ¡n sujetas a control por parte de la jurisdicciÃ³n contencioso administrativa; (ii) las acciones civiles procedentes estÃ¡n instituidas principalmente para debatir los derechos reales sobre el inmueble; (iii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la tutela como mecanismo principal para la discusiÃ³n y protecciÃ³n de los derechos fundamentales de sujetos en situaciÃ³n de

vulnerabilidad que enfrentan procesos de desalojo; (iv) entre los accionantes se encuentran vÃctimas de desplazamiento forzado, en relaciÃ³n con los cuales resulta desproporcionada la exigencia de agotar mecanismos ordinarios en el trÃ¡mite de desalojo; (v) entre los actores tambiÃ©n concurren otras circunstancias de especial protecciÃ³n constitucional que flexibilizan el examen de subsidiariedad; y (vi) las convocatorias para acceder a subsidios de vivienda no son mecanismos jurisdiccionales y, en este caso, las autoridades no dieron cuenta de programas vigentes para ofrecer soluciones de vivienda a la poblaciÃ³n mÃ¡s vulnerable. Luego, este requisito de procedencia formal de la acciÃ³n de tutela se encuentra acreditado.â€ (Negrillas fuera del texto original)

La Sala Plena seÃ±alÃ³ que el caso involucraba a sujetos de especial protecciÃ³n constitucional. Por esa razÃ³n, considerÃ³ que: (i) las acciones civiles no resolvÃan el asunto porque se dirigÃan a discutir derechos reales de los que los accionantes admitÃan no ser titulares, y (ii) la decisiÃ³n de desalojo no podÃa ser demandada mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, no existÃan medios de defensa dirigidos a proteger de manera eficaz los derechos fundamentales de los accionantes.

1. En conclusiÃ³n, en los procesos policivos para la restituciÃ³n de bienes de propiedad del Estado, la autoridad de policÃa ejerce funciÃ³n de policÃa y, por lo tanto, funciones jurisdiccionales74. Por esta razÃ³n, el medio judicial idÃ³neo y eficaz para lograr la protecciÃ³n de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados con las decisiones de naturaleza jurisdiccional proferidas por las autoridades de policÃa es la acciÃ³n de tutela. Sin embargo, su procedencia estÃ¡ condicionada a la acreditaciÃ³n de los criterios fijados por la Corte para la procedibilidad de la solicitud de amparo contra providencias judiciales75.

A continuaciÃ³n, la Sala harÃ¡ referencia a los tipos de bienes de carÃ¡cter pÃºblico y a la prohibiciÃ³n legal de ceder a tÃtulo gratuito bienes fiscales destinados a la prestaciÃ³n del servicio pÃºblico de educaciÃ³n.

La prohibiciÃ³n legal de ceder a tÃtulo gratuito bienes fiscales destinados a la prestaciÃ³n del servicio pÃºblico de educaciÃ³n

1. El artÃculo 674 del CÃ³digo Civil76 define los bienes pÃºblicos como aquellos cuyo dominio pertenece a la RepÃºblica. SegÃºn la jurisprudencia de la Corte Constitucional los bienes que pertenecen al dominio pÃºblico son los que â€œla administraciÃ³n afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad â€77.

Dentro de esta categorÃa, el mismo CÃ³digo definiÃ³ dos tipos de bienes. Por un lado, los bienes de uso pÃºblico propiamente dicho, cuyo uso comÃºn pertenece a todos los habitantes del territorio. La titularidad de estos, recae sobre el Estado o sobre otros entes estatales. El Consejo de Estado, ha seÃ±alado que â€œsobre ellos el Estado ejerce bÃ¡sicamente derechos de administraciÃ³n y de policÃa, con miras a garantizar y proteger su uso y goce comÃºn, por motivos de interÃ©s generalâ€78. Es decir que, todos los bienes cuyo uso sea de todos los habitantes y estÃ©n a su servicio permanente, como son las calles, plazas, parques y puentes, son bienes de uso pÃºblico.

Por otro lado, estÃ¡n los bienes fiscales, que pertenecen a personas jurÃdicas de derecho pÃºblico y estÃ¡n destinados a la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico que la administraciÃ³n utiliza de forma inmediata o de una funciÃ³n pÃºblica. Sobre el particular, el Consejo de Estado, ha seÃ±alado que â€œel Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedadâ€79. Como ejemplo de este tipo de bienes estÃ¡n los edificios en donde funcionan oficinas pÃºblicas o instituciones educativas pÃºblicas, entre otros.

1. El artÃculo 277 la Ley 1955 de 201780 faculta a las entidades pÃºblicas para transferir, mediante cesiÃ³n a tÃtulo gratuito, la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porciÃ³n de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinaciÃ³n econÃ³mica habitacional. Esto, siempre y cuando la ocupaciÃ³n ilegal: (i) haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interÃ©s social, y (ii) haya ocurrido de manera ininterrumpida con mÃnimo diez aÃ±os de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La misma norma establece que en ningÃºn caso procederÃ¡ la cesiÃ³n de inmuebles sobre bienes fiscales destinados a la salud y a la educaciÃ³n.

De acuerdo con lo anterior, el ocupante ilegal de un bien inmueble fiscal destinado a la

educaciÃ³n no puede aspirar a que le sea cedida la propiedad sobre aquÃ©l.

1. A partir de los parÃ¡metros seÃ±alados, es necesario analizar si, en el caso particular, la acciÃ³n de tutela es procedente para proteger los derechos fundamentales invocados por la accionante.

El cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad en el caso que se analiza

1. En el caso objeto de estudio existe un proceso policivo en curso en el que no se ha tomado ninguna determinaciÃ³n. En el desarrollo de Ã©ste, la accionante puede solicitar y aportar pruebas y ser oÃda con el fin de presentar sus argumentos de defensa. AsÃ mismo, puede interponer recursos, como son los de reposiciÃ³n y apelaciÃ³n, para controvertir cualquier decisiÃ³n que adopte la autoridad de policÃa.

En ese orden de ideas, podrÃa pensarse que, como no existe una providencia que ordene el desalojo y que sea susceptible de ser controvertida mediante acciÃ³n de tutela, esta acciÃ³n serÃa improcedente para obtener el amparo porque la accionante deberÃa esperar a que la autoridad de policÃa adoptara una decisiÃ³n definitiva. Sin embargo, esa posiciÃ³n resulta irrazonable por cuatro razones.

1. Primero. De acuerdo con el artÃculo 277 de la Ley 1955 de 2017, existe una prohibiciÃ³n expresa de ceder bienes fiscales destinados a la prestaciÃ³n del servicio pÃºblico de educaciÃ³n. Esto implica que la accionante nunca podrÃ¡ aspirar a que se reconozca el derecho de dominio sobre la porciÃ³n del bien inmueble que ocupa. AsÃ pues, es previsible que el proceso policivo culmine con una decisiÃ³n de desalojo porque la ocupante nunca podrÃ¡ reclamar un derecho real sobre el predio.

1. Segundo. Una vez se profiera una decisiÃ³n de desalojo, los recursos que interponga la

actora estÃ¡n instituidos para debatir el fundamento de la orden de desalojo y, por lo tanto, suponen discutir los derechos que alegue sobre el bien, que serÃan los Ãºnicos motivos para frustrar el desalojo. Sin embargo, como ya se explicÃ³, los bienes fiscales destinados a la educaciÃ³n no pueden ser objeto de cesiÃ³n. En consecuencia, la decisiÃ³n de desalojo no serÃa modificada en caso de que existiese una decisiÃ³n en ese sentido y se interpusiesen los recursos procedentes.

1. Tercero. De acuerdo con el artÃculo 86 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, la tutela es un mecanismo dirigido a obtener la protecciÃ³n de derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acciÃ³n u omisiÃ³n de cualquier autoridad pÃºblica. En este caso, la accionante pretende evitar que se profiera una decisiÃ³n de desalojo por parte de las autoridades de policÃa. Entonces, la existencia del trÃ¡mite policivo y la certeza sobre la naturaleza del bien evidencian que el desalojo parece inevitable y que la accionante y su nÃºcleo familiar estÃ¡n ante la amenaza de salir de su lugar de vivienda.

Es justamente ante estas situaciones que, segÃºn la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n, en particular la Sentencia SU-016 de 2021, la acciÃ³n de tutela procede como mecanismo para controvertir Ã³rdenes de desalojo proferidas por la autoridad de policÃa.

1. Cuarto. El artÃculo 228 de la ConstituciÃ³n PolÃtica81 define a la administraciÃ³n de justicia como una funciÃ³n pÃºblica e impone a todas las autoridades judiciales la obligaciÃ³n de hacer realidad los propÃ³sitos que inspiran la ConstituciÃ³n en materia de justicia y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administraciÃ³n a todos los asociados82. En concreto, a travÃ©s de la administraciÃ³n de justicia, se asegura la protecciÃ³n de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demÃ¡s derechos y libertades pÃºblicas.

En concordancia con esta disposiciÃ³n, la Ley 270 de 1996 prevÃ© los principios que informan la administraciÃ³n de justicia, dentro de los cuales estÃ¡n el acceso a la justicia (artÃculo 2Âº), la celeridad (artÃculo 4Âº), la eficiencia (artÃculo 7Âº) y el respeto de los derechos (artÃculo 9Âº). Estos principios son mandatos que deben ser observados por

quienes administran justicia en cada caso particular.

El derecho de acceso a la administraciÃ³n de justicia comporta las obligaciones de respeto, protecciÃ³n y garantÃa a cargo del Estado83. La obligaciÃ³n de garantÃa supone la existencia de procedimientos adecuados, idÃ³neos y efectivos para la definiciÃ³n de las pretensiones y excepciones debatidas. Esto implica que las controversias que se ponen en conocimiento de los jueces sean efectivamente resueltas.

Entonces, interpretar que la tutela es improcedente en este caso porque aÃºn no existe una providencia que decrete el desalojo e instar a la accionante a presentar una nueva cuando estÃ© ante la inminencia de que se ordene el desalojo de su lugar de habitaciÃ³n, desconocerÃa su derecho a la administraciÃ³n de justicia. En efecto, esa posiciÃ³n formalista dejarÃa de lado que existe una amenaza y obligarÃa a la actora a esperar a que se vulneren sus derechos para poder acceder a la tutela como mecanismo de protecciÃ³n de sus garantÃ-as fundamentales.

1. Por lo tanto, teniendo en cuenta que: (i) es previsible que el proceso policivo culmine con una decisiÃ³n de desalojo porque la cesiÃ³n y el uso exclusivo de los particulares de bienes fiscales destinados a la educaciÃ³n estÃ¡n expresamente prohibidos por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinaciÃ³n en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarÃan la protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos amenazados por la acciÃ³n u omisiÃ³n de autoridades pÃºblicas, y (iv) los jueces tienen la obligaciÃ³n de orientar sus actuaciones para dar soluciÃ³n efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento; la tutela objeto de anÃ¡lisis es procedente a pesar de que el proceso policivo no ha culminado. La interpretaciÃ³n contraria contravendrÃa la protecciÃ³n y la eficacia de los derechos de la accionante, quien no es titular del derecho real de dominio sobre el inmueble en el que habita.

1. Por lo anterior, la Sala encuentra que se acredita el requisito de subsidiariedad en el presente caso.

Las consideraciones expuestas previamente dan cuenta del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acciÃ³n de tutela bajo examen. En consecuencia, la Sala analizarÃ¡ cada uno de los problemas jurÃdicos de fondo, anunciados en el fundamento jurÃdico 4 de esta sentencia.

Estudio del primer problema jurÃdico: Â¿el municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social, el DADEP, el INVISBU y la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restituciÃ³n de un bien de carÃ¡cter pÃºblico?

El derecho a la vivienda digna. ReiteraciÃ³n de jurisprudencia84

1. El artÃculo 51 de la ConstituciÃ³n PolÃtica85 seÃ±ala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligaciÃ³n de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurÃdica de esta garantÃa y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autÃ³nomo, en razÃ³n a que: (i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopciÃ³n del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos EconÃ³micos Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstenciÃ³n, como de prestaciÃ³n y ello no es Ã³bice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacciÃ³n de esta garantÃa deben ser precisadas por las instancias del poder, es comÃºn a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminaciÃ³n; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia86.

1. El alcance del derecho a la vivienda digna ha sido fijado por esta CorporaciÃ³n87, en concordancia con la ObservaciÃ³n General No. 4, en la cual el ComitÃ© de Derechos

EconÃ³micos Sociales y Culturales88 desarrollÃ³ el contenido del derecho a la vivienda adecuada, previsto por el artÃculo 1189 del Pacto Internacional de Derechos EconÃ³micos Sociales y Culturales90.

En la ObservaciÃ³n General No. 4, el ComitÃ© precisÃ³ que este derecho implica â€œdisponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminaciÃ³n y ventilaciÃ³n adecuadas, una infraestructura bÃ¡sica adecuada y una situaciÃ³n adecuada en relaciÃ³n con el trabajo y los servicios bÃ¡sicos, todo ello a un costo razonableâ€. AdemÃ¡s, identificÃ³ siete elementos que delimitan el concepto de â€œvivienda adecuadaâ€: (i) la seguridad jurÃdica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar y (vii) adecuaciÃ³n cultural.

1. Para que sea procedente la acciÃ³n de tutela para la protecciÃ³n del derecho fundamental a la vivienda digna, es necesario poder traducirlo en un derecho subjetivo. Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha seÃ±alado que el amparo de esta garantÃa es procedente en tres hipÃ³tesis: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstenciÃ³n de la vivienda digna; segundo siempre que se presenten 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 protecciÃ³n constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervenciÃ³n del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva92.

1. Con respecto a esta ÃºltimaÃ hipÃ³tesis, este Tribunal se ha referido al principio de solidaridad social que, de conformidad con el artÃculo 95 superior, es un deber de todos los asociados y, de forma correlativa, genera medidas de protecciÃ³n de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenÃ³menos sociales econÃ³micos o naturales.

Bajo estas consideraciones, en distintas oportunidades la Corte ha protegido este derecho

cuando las personas se encuentran en circunstancias especiales como â€œdisminuciÃ³n por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedades de tipo econÃ³mico o de otra Ãndole, cuando se afecta su mÃnimo vital o cuando se encuentran en situaciones en las que se restringe grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamentalâ€93.

En sÃntesis, la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autÃ³nomo y que la tutela es procedente para obtener su protecciÃ³n, siempre que sea posible traducirlo en un derecho subjetivo.

El principio de confianza legÃtima

1. El artÃculo 83 de la ConstituciÃ³n PolÃtica dispone que â€œ[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades pÃºblicas deberÃ¡n ceÃ±irse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirÃ¡ en todas las gestiones que aquellos adelanten ante Ã©stasâ€. El principio de confianza legÃtima es una proyecciÃ³n del principio de buena fe. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que la confianza legÃtima es un principio constitucional que implica una prohibiciÃ³n para la administraciÃ³n. En concreto, supone que las autoridades no pueden cambiar de manera sorpresiva ciertas condiciones que permitÃan a los administrados de manera directa o indirecta confiar en que las condiciones de su actuar se mantengan sin otorgar un perÃodo de transiciÃ³n o brindar alternativas para solucionar los efectos de su decisiÃ³n94. En esencia, este principio consiste en que el ciudadano debe desarrollarse en un medio jurÃdico estable y previsible, en el cual pueda confiar.

En este sentido, la Sentencia C-131 de 200495 seÃ±alÃ³ que el principio de confianza legÃtima

â€œSe trata, por tanto, [de] que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades pÃºblicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posiciÃ³n jurÃdica es susceptible de ser modificada por la AdministraciÃ³n, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situaciÃ³n de hecho o regulaciÃ³n jurÃdica no serÃ¡n modificadas intempestivamente. De allÃ que el Estado se encuentre, en estos

casos, ante la obligaciÃ³n de proporcionarle al afectado un plazo razonable, asÃ como los medios, para adaptarse a la nueva situaciÃ³nâ€.

AsÃ mismo, este Tribunal ha identificado cuatro presupuestos sobre los cuales se funda este principio, a saber: (i) la necesidad de preservar el interÃ©s general; (ii) una desestabilizaciÃ³n cierta, razonable y evidente en la relaciÃ³n entre la administraciÃ³n y el administrado; (iii) la necesidad de adoptar medidas de carÃ¡cter transitorio para que el particular se pueda acomodar a la nueva situaciÃ³n creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administraciÃ³n 96, y (iv) la demostraciÃ³n de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe97.

Por lo tanto, para la administraciÃ³n este principio implica el deber de actuar de manera consecuente con sus actos precedentes, de tal manera que las convicciones de estabilidad generadas en el administrado no se vean sorprendidas con conductas que contrarÃen sus expectativas legÃtimamente fundadas. La aplicaciÃ³n de este principio presupone la existencia de expectativas serias cuya conformaciÃ³n debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administraciÃ³n, que generen la convicciÃ³n de estabilidad en el estado de cosas anterior.

Por lo tanto, la confianza legÃtima no implica el reconocimiento de derechos adquiridos, sino que ampara expectativas legÃtimas vÃ¡lidas que los particulares se han hecho con fundamento en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo. Esto es, comportamientos activos o pasivos de la administraciÃ³n pÃºblica, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurÃdicas.

Ahora bien, el principio de confianza legÃtima no es absoluto, Ã©ste debe ser ponderado, en el caso concreto, con garantÃas como son la salvaguarda del interÃ©s general y el principio democrÃ¡tico. En ese sentido, las autoridades pÃºblicas tienen la obligaciÃ³n de preservar un comportamiento consecuente de acuerdo con sus actos previos salvo que exista un interÃ©s pÃºblico imperioso contrario98.

1. Al aplicarse a situaciones de desalojos forzosos, la jurisprudencia constitucional ha entendido que hay lugar a proteger la confianza legÃtima de los ciudadanos en los casos en

los que se configuren al menos tres circunstancias de hecho (i) que la acciÃ³n u omisiÃ³n de la administraciÃ³n haya ocurrido por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en los ciudadanos ha nacido la idea de que su posesiÃ³n sobre el bien se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en el accionar del Estado que defraude la expectativa del administrado, y (iii) que el cambio genere la vulneraciÃ³n de los derechos fundamentales de Ã©ste Ãºltimo99.

1. Acerca del desarrollo del principio de confianza legÃtima en estos casos, en la Sentencia T-637 de 2013100 esta CorporaciÃ³n estudiÃ³ dos acciones de tutela presentadas por personas que habitaban en bienes de carÃ¡cter pÃºblico (un parque temÃ¡tico y en un lote propiedad del Estado, respectivamente) y eran sujetos de especial protecciÃ³n constitucional. Un caso involucraba a una madre cabeza de familia, con dos hijos menores de edad y otro con discapacidad, y el otro caso a una persona de la tercera edad.

En esta providencia, este Tribunal enfatizÃ³ que el principio de confianza legÃtima aplica en los casos en los cuales existe orden de desalojo de bienes de carÃ¡cter pÃºblico sin la adopciÃ³n de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protecciÃ³n constitucional101.

En el caso concreto, la Sala tomÃ³ en consideraciÃ³n: (i) que los accionantes habÃan habitado los inmuebles por varios aÃ±os, (ii) la administraciÃ³n habÃa tolerado esa ocupaciÃ³n, (iii) en contraprestaciÃ³n, ellos servÃan de cuidadores de las instalaciones, de forma tal que se presume que su actuaciÃ³n fue de buena fe; (iv) en los dos casos los integrantes del nÃºcleo familiar merecÃan especial protecciÃ³n constitucional. Posteriormente, aplicÃ³ un juicio de proporcionalidad y concluyÃ³ que la protecciÃ³n de los bienes pÃºblicos debÃa ceder ante la confianza legÃtima y, por lo tanto, era necesario dictar una serie de Ã³rdenes para que las familias fueran reubicadas e incluidas en programas de vivienda.

1. AsÃ mismo, en la Sentencia T-625 de 2014102, la Corte estudiÃ³ el caso de un seÃ±or de 73 aÃ±os que residÃa y prestaba servicios de celadurÃa desde hace mÃ¡s de 19 aÃ±os en

un colegio pÃºblico. La rectora de la instituciÃ³n educativa presentÃ³ una querella para que el seÃ±or desalojara el inmueble.

En esa providencia, este Tribunal afirmÃ³ que el deber de protecciÃ³n de los bienes de carÃ¡cter pÃºblico no autoriza a las autoridades a desconocer el principio de confianza legÃ-tima. MÃ¡s aÃºn, de aquellas personas que por falta de espacios apropiados para el desempeÃ±o de un trabajo o la necesidad de una vivienda digna se ven obligados a ocupar esas Ã¡reas. Luego, el deber de recuperar, mantener o cuidar el espacio pÃºblico no puede anular los derechos de las personas en situaciÃ³n de vulnerabilidad cuando ellas actÃºan de buena fe.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala concluyÃ³ que en el accionante se habÃa creado una confianza legÃtima porque viviÃ³ en las instalaciones del colegio por mÃ¡s de 19 aÃ±os, de manera libre, pacÃfica, sin ninguna clase de restricciÃ³n ni llamados de atenciÃ³n. AdemÃ¡s, se habÃa permitido la construcciÃ³n de una pequeÃ±a edificaciÃ³n.

1. En este mismo orden de ideas, en la Sentencia T-624 de 2015, la Corte estudiÃ³ el caso de un seÃ±or de 78 aÃ±os que habitÃ³ por mÃ¡s de cinco aÃ±os un predio que le habÃa cedido el anterior poseedor en IbaguÃ©. Sin embargo, en 2014 la AlcaldÃa de IbaguÃ© solicitÃ³ su desalojo porque su lugar de vivienda estaba ubicado en la superficie del terreno por donde pasaban los tubos madres que transportaban el gas de ese municipio.

En esa decisiÃ³n, la Sala tomÃ³ en consideraciÃ³n que la ejecuciÃ³n de una orden de desalojo de bienes que son de uso pÃºblico o tienen carÃ¡cter fiscal y que son habitados por personas que no tienen recursos para acceder a otra soluciÃ³n de vivienda vulnera los derechos fundamentales de los afectados por dicha actuaciÃ³n administrativa. Sin embargo, resaltÃ³ que:

â€œLa confianza legÃtima no puede entenderse como fuente de derechos de propiedad por lo que no es una manera de normalizar una posesiÃ³n irregular y tampoco crea para el Estado la obligaciÃ³n de indemnizar por la adopciÃ³n de una medida jurÃdicamente vÃ¡lida. Por el contrario, lo que se pretende es garantizar que los administrados tendrÃ¡n un periodo de transiciÃ³n para que se ajusten a la nueva situaciÃ³n jurÃdica sin que esto implique la

prohibiciÃ³n al Estado de ejercer competencias legÃtimas como es la de recuperar los bienes de uso pÃºblico o los bienes fiscales que estÃ¡n siendo ocupados de manera ilegalâ€.

Para el caso en concreto, la Sala concluyÃ³ que el actor tenÃa confianza legÃtima porque ademÃ¡s de que habÃa pasado un tiempo suficiente y razonable de posesiÃ³n ininterrumpida, realizÃ³ pagos de servicios pÃºblicos e impuestos municipales sin que se las autoridades administrativas hubiesen presentado objeciÃ³n alguna.

1. En conclusiÃ³n, el principio de confianza legÃtima debe ser valorado en cada caso, de acuerdo con la situaciÃ³n fÃ¡ctica del asunto bajo anÃ¡lisis. Ahora bien, el paso del tiempo no es la Ãºnica circunstancia que genera una confianza legÃtima en el administrado. Existe una confianza legÃtima por ejemplo cuando quien habita el bien de carÃ¡cter pÃºblico presta un servicio a la entidad a cambio de habitar el inmueble o cuando realiza pagos continuos (como son arriendos o cancelaciÃ³n de servicios pÃºblicos) que le permiten confiar que su ocupaciÃ³n es legÃtima. En este anÃ¡lisis, el juez constitucional debe tomar en cuenta la buena fe del administrado y los intereses constitucionales que se pretenden proteger con el proceso policivo para evidenciar si existe arbitrariedad o no en la decisiÃ³n de desalojo.

El alcance del derecho a la vivienda digna en procesos de desalojo103

1. La Sentencia SU-016 de 2021104 unificÃ³ una serie de reglas respecto de las medidas de protecciÃ³n a la poblaciÃ³n vulnerable en el marco de procesos de desalojo de bienes de carÃ¡cter pÃºblico ocupados de manera irregular. En este acÃ¡pite se reiteran esas reglas.

Primera regla. Las ocupaciones irregulares de bienes de carÃ¡cter pÃºblico afectan el interÃ©s general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las polÃ-ticas en la materia e impactan la satisfacciÃ³n de los derechos de otras personas en situaciÃ³n de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pÃºblica no se deriva una protecciÃ³n constitucional, pues de la ilegalidad no se generan derechos.

Segunda regla. La unificaciÃ³n hace referencia a los casos en los que la actuaciÃ³n del Estado

no generÃ³ expectativas que gocen de protecciÃ³n constitucional en relaciÃ³n con la tolerancia a la ocupaciÃ³n del bien, es decir, no se generÃ³ una situaciÃ³n de confianza legÃ-tima sobre la viabilidad de la ocupaciÃ³n. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades pÃºblicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperaciÃ³n del bien y, por ende, no generaron expectativas legÃtimas en los ocupantes.

Tercera regla. El derecho a la vivienda es un derecho fundamental que tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realizaciÃ³n progresiva, las cuales deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades. En este sentido, la â€œgradualidad progresivaâ€ no puede ser entendida como una justificaciÃ³n para la inactividad del Estado, que tiene la obligaciÃ³n de garantizar los contenidos mÃnimos esenciales y avanzar en la satisfacciÃ³n plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda.

Cuarta regla. El derecho a la vivienda digna impide admitir que las ocupaciones ilegales de bienes sean interpretadas como la garantÃa a la vivienda digna. De manera que, el Estado no puede considerar que este tipo de ocupaciones y condiciones de vida constituyen una respuesta a la necesidad de vivienda y, menos aÃºn, que estas circunstancias lo relevan de sus deberes en la atenciÃ³n en materia de vivienda respecto de los ocupantes de estos predios, cuando se hallen en situaciÃ³n de vulnerabilidad.

Quinta regla. Las actuaciones de desalojo, aunque se adelanten en el marco de procesos civiles o de policÃa para la protecciÃ³n de la propiedad o la tenencia de inmuebles, no se limitan a la protecciÃ³n de derechos reales. La existencia y el desarrollo de estos procedimientos tienen relevancia constitucional porque estÃ¡n Ãntimamente relacionados con la legalidad, la seguridad jurÃdica, la protecciÃ³n de todas las personas en sus bienes, el interÃ©s general, el acceso efectivo a la administraciÃ³n de justicia, la convivencia pacÃfica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protecciÃ³n de los bienes de los asociados y de los bienes de carÃ¡cter pÃºblico, y su operatividad tiene una importancia mayÃºscula en la legitimidad del Estado y la construcciÃ³n de la paz.

Sexta regla. La suspensiÃ³n de Ã³rdenes de desalojo nunca procederÃ¡ por tÃ©rmino indefinido. La suspensiÃ³n de Ã³rdenes de desalojo â€œ(â€¦) Ãºnicamente procede durante el

tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las vÃctimas de desplazamiento forzado que reÃºnan las condiciones para el efectoâ€.

SÃ©ptima regla. Las medidas de protecciÃ³n deben valorar la situaciÃ³n de afectaciÃ³n 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 protecciÃ³n constitucional o en situaciones de mayor vulnerabilidad que pueden resultar afectados con la decisiÃ³n.

Octava regla. Las medidas de protecciÃ³n deben ser determinadas y articuladas de tal forma que no se traduzcan en obligaciones de imposible cumplimiento para las autoridades y, de esta forma, materialmente se frustren las actuaciones de desalojo.

1. De la sÃ©ptima regla descrita, se deriva la necesidad de tomar en consideraciÃ³n las diferencias entre los sujetos en contextos de ocupaciÃ³n para brindar una respuesta acorde con el amparo de los sujetos de especial protecciÃ³n constitucional, la focalizaciÃ³n de la atenciÃ³n a las personas en situaciÃ³n de mayor vulnerabilidad, y la protecciÃ³n del interÃ©s general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo.

De acuerdo con lo anterior, la Sentencia SU-016 de 2021105 identificÃ³ cuatro grupos de ocupantes, para los cuales proceden medidas de protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna diferenciadas.

1. El primer grupo estÃ¡ integrado por vÃctimas de desplazamiento forzado106. Cuando los ocupantes son vÃctimas de desplazamiento, la protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna supone asegurar el albergue provisional y medidas estructurales. Lo anterior, con el fin de garantizar la protecciÃ³n reforzada de este grupo.

1. El segundo grupo incluye a los sujetos de especial protecciÃ³n constitucional (por circunstancias diferentes a la situaciÃ³n de desplazamiento forzado) y que tengan

necesidades apremiantes en materia de vivienda. En particular, estÃ¡ integrado por personas cabeza de hogar, de la tercera edad, menores de edad, miembros de comunidades Ã©tnicas, mujeres gestantes, personas en situaciÃ³n de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades.

A pesar de su situaciÃ³n de vulnerabilidad, estas personas estÃ¡n en una condiciÃ³n distinta a la que enfrentan quienes integran el primer grupo. Esto ocurre porque: (i) no estÃ¡n expuestas a vulneraciones masivas de sus derechos fundamentales, y (ii) su condiciÃ³n de vulnerabilidad no tiene la misma relaciÃ³n con la vivienda digna como ocurre con el desplazamiento forzado.

Por lo anterior, el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna se concentra en que las actuaciones de desalojo sean respetuosas de la dignidad humana, garanticen la inclusiÃ³n en programas de vivienda y la orientaciÃ³n de la polÃtica pÃºblica para responder a las necesidades esa poblaciÃ³n vulnerable, conforme al carÃ¡cter progresivo del derecho a la vivienda.

AdemÃ¡s, en estos casos es necesario que las actuaciones de desalojo estÃ©n acompaÃ±adas de las instituciones con competencias para la protecciÃ³n de dichos sujetos. En concreto, que el ICBF, la DefensorÃa del Pueblo, la ProcuradurÃa General de la NaciÃ³n y las entidades con competencias respecto de la protecciÃ³n de derechos fundamentales sean convocadas para que acompaÃ±en las actuaciones de desalojo, informen a los sujetos en condiciÃ³n de vulnerabilidad sobre los programas de atenciÃ³n y la oferta institucional disponible sobre la materia y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protecciÃ³n correspondientes.

1. El tercer grupo, corresponde a sujetos de especial protecciÃ³n constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda u otros ocupantes que no son sujetos de especial protecciÃ³n constitucional. En relaciÃ³n con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protecciÃ³n del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupaciÃ³n irregular. Precisamente, la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupaciÃ³n irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Por lo tanto, la ocupaciÃ³n

corresponde a un acto que busca ventajas ilegÃtimas y que no puede ser tolerado o promovido por el juez constitucional. En consecuencia, no puede activar medidas de protecciÃ³n.

1. El cuarto grupo, corresponde a los migrantes venezolanos. Para este grupo de personas, la actuaciÃ³n humanitaria corresponde a la acciÃ³n del Estado cercana a la recepciÃ³n de migrantes en el paÃs. Adicionalmente, la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna estÃ¡ sujeta a la polÃtica migratoria definida por el Presidente de la RepÃºblica.

En consonancia con las anteriores consideraciones, como medida de protecciÃ³n de sus derechos fundamentales en las actuaciones de desalojo se deberÃ¡ convocar a la DefensorÃa del Pueblo y a la ProcuradurÃa General de la NaciÃ³n para que les informe a los nacionales de otros paÃses, ocupantes irregulares de predios, cuÃ¡l es la oferta institucional de atenciÃ³n humanitaria dispuesta por el Estado. Asimismo, deberÃ¡ brindarles la informaciÃ³n y el acompaÃ±amiento en relaciÃ³n con la polÃtica migratoria del paÃs, los mecanismos de regularizaciÃ³n de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condiciÃ³n de refugiado, de ser el caso.

Las autoridades municipales accionadas no violan ni amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al mÃnimo vital ni el principio de confianza legÃtima de la accionante

1. En el escrito de tutela, la actora afirmÃ³ que las entidades accionadas amenazaron sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima porque: (i) iniciaron un procedimiento policivo en su contra, a pesar de que vive en el inmueble donde funciona la InstituciÃ³n Educativa La Libertad desde hace 30 aÃ±os y durante un tiempo pagÃ³ un canon de arrendamiento y trabajÃ³ para la instituciÃ³n educativa; y (ii) desconocieron que su grupo familiar estÃ¡ conformado por un menor de edad.

En particular, sostuvo que su tranquilidad fue perturbada desde el aÃ±o 2016, cuando iniciÃ³ el proceso policivo en su contra con el fin de desalojarla del inmueble y sin que las autoridades hubiesen ofrecido alguna soluciÃ³n de reubicaciÃ³n o apoyo.

1. En el trÃ¡mite de revisiÃ³n, se pudo comprobar que en el predio habitan cinco personas mayores de edad, dos de las cuales estÃ¡n empleadas y perciben un salario mensual. En ese orden de ideas, el ingreso de la familia es suficiente para cubrir sus gastos de manutenciÃ³n. Del mismo modo, los gastos generales de la casa son alimentos y enseres de aseo, pago de internet, pago de transporte y pago de un cilindro de gas mensual. Los demÃ¡s servicios pÃºblicos, como son agua y luz, los obtienen por conducto de los servicios bÃ¡sicos que estÃ¡n conectados en el colegio y por los cuales no cancelan ningÃºn valor. Incluso, en la respuesta allegada por la accionante en sede de revisiÃ³n, manifestÃ³ que estuvo calificada en la encuesta del SISBEN, pero en el momento no lo estÃ¡ porque no ha tenido la necesidad de acceder a ningÃºn subsidio del Estado.

1. Como primera medida, se debe aclarar que en este caso no se comprobÃ³ la confianza legÃtima de la accionante. Del relato de los hechos contenido en el escrito de tutela, la actora llegÃ³ a habitar el predio porque su suegra tenÃa autorizaciÃ³n para vivir en Ã©l. A travÃ©s de los aÃ±os la accionante y su nÃºcleo familiar habitaron el inmueble sin pagar arriendo continuamente (la accionante solo aportÃ³ recibos que muestran pagos aislados correspondientes a 8 meses entre los aÃ±os 2002 y 2003) y sin costear los servicios pÃºblicos de agua y luz.

Si bien la accionante aportÃ³ diecisiete recibos de pago en favor de la AlcaldÃa de Bucaramanga, por concepto de arriendo de la â€œconcentraciÃ³n la libertadâ€ a nombre de Marina Lizcano y Pastora LÃ³pez.

Por un lado, nueve facturas estÃ¡n a nombre de su suegra, en los que figuran pagos correspondientes a los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1997; enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 1999; noviembre y diciembre de 2000; enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2001.

Por otro lado, ocho facturas estÃ¡n a nombre de la demandante y se realizaron para pagar arrendamiento en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto

septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2002; enero, febrero, marzo, abril, septiembre, octubre y noviembre de 2003.

Del texto de los recibos aportados la Sala advierte que estos no demuestran: (i) que la accionante haya habitado el inmueble ininterrumpidamente desde el aÃ±o 1991, (ii) que la actitud de la administraciÃ³n hubiera generado una expectativa en la accionante, pues la mayorÃa de las facturas figura el nombre de su suegra, o (iii) que existiera continuidad en la cancelaciÃ³n de los supuestos cÃ¡nones de arrendamiento, de tal forma que se hubiese generado confianza sobre la validez del uso particular de parte de un bien fiscal. SegÃºn lo dicho por el DADEP, estos recibos fueron aportados al expediente solamente por la accionante, sin embargo, en el archivo la entidad no reposan copias de recibos de pago por este concepto y todas las autoridades accionadas negaron que la administraciÃ³n hubiera recibido erogaciones ni tampoco autorizado a la accionante para que ocupara ese inmueble.

AsÃ mismo, la Sala tampoco pudo constatar que efectivamente la suegra de la demandante contara con la mencionada autorizaciÃ³n por parte del municipio. Ahora bien, la Sala advierte que pudo existir confianza legÃtima por parte de la suegra de la accionante, quien se instalÃ³ en el colegio por varios aÃ±os y construyÃ³ una pequeÃ±a edificaciÃ³n. Sin embargo, la confianza legÃtima no es susceptible de heredarse, por lo que, la expectativa que pudo tener la suegra ante la tolerancia de la administraciÃ³n no es transmisible a la actora, quien reconoce que no tuvo ningÃºn acuerdo con la alcaldÃa ni con el colegio.

Adicionalmente, no se ha celebrado un contrato laboral con el colegio que haga pensar que la accionante tenga algÃºn tipo de expectativa legÃtima con respecto al uso particular del bien fiscal que ocupa. No obstante, parecerÃa que la accionante prestÃ³ sus servicios laborales en forma esporÃ¡dica, pues aportÃ³ recibos con membrete de la AsociaciÃ³n de Padres de la InstituciÃ³n La Libertad, en los que aparecen pagos por periodos no uniformes (agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2004 y febrero, marzo, abril, mayo y diciembre de 2005), a nombre de Pastora LÃ³pez Osorio por concepto de celadurÃa medio tiempo.

Por ÃºltimO, la Sala llama la atenciÃ³n sobre el hecho de que, en su respuesta, la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana informÃ³ que el 16 de marzo de 2016 el rector de la instituciÃ³n educativa recibiÃ³ una queja a travÃ©s de la cual se denunciÃ³ que uno de los habitantes del inmueble que habita la accionante â€œconsume y distribuye drogas alucinÃ³genasâ€ al interior de la

instituciÃ³n. Fue precisamente por esa razÃ³n que presentÃ³ la querella ante la inspecciÃ³n de policÃa y solicitÃ³ el desalojo de la accionante y su familia.

De conformidad con los fundamentos jurÃdicos 41 y 42 de esta sentencia, la confianza legÃtima no es absoluta, pues estÃ¡ limitada por fines imperiosos. En el caso particular, la invasiÃ³n de un bien fiscal destinado a prestar el servicio pÃºblico de educaciÃ³n fue tolerada por la administraciÃ³n. Sin embargo, la confianza legÃtima debe ser acreditada por parte de quien la alega, sin que sea susceptible de heredarse ni de mantenerse aun en casos en los que existen dudas de si el uso que se le da al inmueble es lÃcito. AdemÃ¡s del paso del tiempo, la accionante no aportÃ³ pruebas contundentes tendientes a demostrar que la administraciÃ³n hubiera generado una confianza legÃtima en ella (no es su suegra), susceptible de ser amparada por el ordenamiento jurÃdico.

Por el contrario, en este caso particular, protecciÃ³n de fines constitucionales imperiosos, como son la seguridad e integridad de los menores de edad, evidencian que la querella presentada por la administraciÃ³n no fue arbitraria. Esto porque la actuaciÃ³n tuvo fundamento la queja por expendio de drogas por parte de una de las personas que habitan la vivienda de la accionante. En este sentido, la actuaciÃ³n de la administraciÃ³n no fue injustificada y obedeciÃ³ a principios constitucionales que tiene la obligaciÃ³n de proteger y que desvirtÃºa que en este caso confluyan los elementos para sostener que exista confianza legÃtima. Es importante tener en cuenta que uno de los elementos para que se configure la confianza legÃtima es la buena fe. Para la Sala el hecho de que haya dudas sobre el hecho de que un integrante del nÃºcleo familiar que ocupa el inmueble pudiese vender estupefacientes a los menores de edad, muestra la razonabilidad de la decisiÃ³n de presentar querella policiva para recuperar el inmueble y, en ese sentido, pierde fuerza la confianza legÃtima de la accionante.

1. De las reglas reiteradas en el fundamento jurÃdico 47 de esta providencia, relacionadas con las medidas de protecciÃ³n en procesos de desalojo, es importante reiterar tres:

Primero, que las situaciones de ilegalidad no generan derechos. En particular, la situaciÃ³n de desalojo no puede tender un manto de legalidad sobre actuaciones ilegales.

Segundo, que las Ã³rdenes de desalojo Ãºnicamente pueden suspenderse durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las vÃctimas de desplazamiento forzado que reÃºnan las condiciones para el efecto.

Tercero, que las demÃ¡s medidas de protecciÃ³n deben valorar la situaciÃ³n de afectaciÃ³n de los derechos fundamentales con respecto a los sujetos del caso concreto.

1. AdemÃ¡s, tal y como se explicÃ³ en los fundamentos jurÃdicos 49 a 52 de esta sentencia, existen distintos grupos de ocupantes respecto de los cuales las medidas de protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna son diferenciadas. En este caso, la accionante hace parte del tercer grupo (sujetos de especial protecciÃ³n constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda u otros ocupantes que no son sujetos de especial protecciÃ³n constitucional) y no del segundo (sujetos de especial protecciÃ³n constitucional por circunstancias diferentes a la situaciÃ³n de desplazamiento forzado que tengan necesidades apremiantes en materia de vivienda). Esto es asÃ porque la peticionaria no es un sujeto de especial protecciÃ³n constitucional.

De acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021, son sujetos de especial protecciÃ³n constitucional las personas cabeza de hogar, de la tercera edad, los menores de edad, los miembros de comunidades Ã©tnicas, las mujeres gestantes, las personas en situaciÃ³n de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades. En el caso objeto de estudio, la seÃ±ora no es madre cabeza de familia porque sus cuatro hijos son mayores de edad. Tampoco, es de la tercera edad ni es madre gestante (tiene 53 aÃ±os). No manifestÃ³ tener alguna condiciÃ³n de discapacidad o ser miembro de alguna comunidad Ã©tnica.

Ahora bien, a pesar de que su nÃºcleo familiar estÃ¡ integrado por un menor de edad, esa circunstancia no la hace un sujeto de especial protecciÃ³n. Esto ocurre porque las demÃ¡s personas del nÃºcleo familiar estÃ¡n en edad de trabajar, tienen recursos para suplir sus necesidades y no tienen ninguna circunstancia de vulnerabilidad. Entonces, estÃ¡n en capacidad de protegerlo.

Por Ãºltimo, aunque mediante memorial del 18 de noviembre de 2021 la accionante informÃ³

que su empleador le indicÃ³ que no renovarÃa su contrato laboral, esta circunstancia, por sÃ sola, no es suficiente para deducir que sea un sujeto que en debilidad manifiesta. Se reitera que la actora no tiene ninguna discapacidad, tiene 53 aÃ±os y no es madre cabeza de hogar. Incluso, para este momento dos de las personas que viven en el inmueble trabajan y perciben un salario mensual y otras dos tienen edad con plena capacidad productiva, que seguramente podrÃ¡n ingresar al mercado laboral. Con estos salarios pueden costear los alimentos y el servicio de internet. Es decir, cuentan con medios para proveerse su subsistencia.

1. En sÃntesis, la accionante no es un sujeto de especial protecciÃ³n constitucional y, por lo tanto, la ocupaciÃ³n irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. AsÃ, pretende obtener ventajas ilegÃtimas de una situaciÃ³n de ocupaciÃ³n irregular, circunstancia que no puede dar lugar a medidas de protecciÃ³n en relaciÃ³n con el derecho a la vivienda digna.

Es por esto que, de conformidad con la jurisprudencia unificada en la SU-016 de 2021, la Sala no advierte una amenaza de los derechos a la vivienda digna, a la vida digna y al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima.

Estudio del segundo problema jurÃdico: Â¿el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad vulnerÃ³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, al no permitir el ingreso de visitantes a las instalaciones del colegio?

El principio de buena fe

1. El artÃculo 83 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, consagra el principio de buena fe. La jurisprudencia constitucional ha definido este principio como â€œaquel que exige a los particulares y a las autoridades pÃºblicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta y leal 107â€. En este sentido, el principio de la buena fe presupone la existencia de relaciones recÃprocas basadas en la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada.

De acuerdo con el contenido del artÃculo 83: (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades pÃºblicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades pÃºblicas, es decir en las relaciones jurÃdico administrativas.

Es por esto que, el derecho a la vivienda tambiÃ©n conlleva obligaciones, entre las que se encuentran: (i) un ejercicio conforme al principio de buena fe, lo cual implica actuar con honestidad, lealtad y rectitud; (ii) observar los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento y protecciÃ³n del espacio pÃºblico, y la protecciÃ³n del medio ambiente 108; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulaciÃ³n a los programas correspondientes 109; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sÃ³lo el interÃ©s particular, sino a la sociedad en su conjunto.

Como consecuencia del anÃ¡lisis dogmÃ¡tico efectuado respecto del derecho a la vivienda digna, el principio de confianza legÃtima y el principio de buena fe, la Sala concluye que el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad no vulnerÃ³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante al restringir el ingreso de visitantes

Por su parte, el rector de la instituciÃ³n informÃ³ que tomÃ³ esa determinaciÃ³n con el propÃ³sito de garantizar la seguridad de los alumnos de la instituciÃ³n educativa y salvaguardar el bien inmueble.

La Sala advierte que la autoridad accionada no vulnerÃ³ el derecho a la vivienda digna de la accionante. Esto ocurre por tres razones:

Primero. La accionante no es titular de un derecho de propiedad sobre el inmueble y, por tal razÃ³n, no puede exigir el goce pleno de este derecho. En efecto, la actora ocupa de manera irregular una porciÃ³n de un bien fiscal destinado a prestar el servicio pÃºblico de educaciÃ³n.

Segundo. Es lÃ³gico que no se permita la entrada de extraÃ±os a un establecimiento en el que se imparte la enseÃ±anza a menores de edad. MÃ¡xime durante una pandemia. En

efecto, corresponde al rector de la instituciÃ³n, tomar determinaciones que protejan a los niÃ±os, niÃ±as y adolescentes ante circunstancias que amenacen su seguridad y salubridad.

Tercero, la jurisprudencia constitucional establece que el ejercicio del derecho a la vivienda digna debe guiarse por la buena fe. Esto implica que, corresponde a los particulares actuar con honestidad, lealtad y rectitud. En este caso, la Sala advierte que la solicitud de la accionante evidencia que pretende que prevalezca su interÃ©s particular para obtener un beneficio propio. Esta conducta, como se seÃ±alÃ³, atenta contra el principio de buena fe y no puede ser amparada por las autoridades.

De todo lo anterior se concluye que en este caso el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad no vulnerÃ³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante.

Estudio del tercer problema jurÃdico: Â¿la AlcaldÃa de Bucaramanga vulnerÃ³ el derecho fundamental de peticiÃ³n de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del tÃ©rmino previsto en el artÃculo 14 la Ley 1755 de 2015?

Contenido y alcance del derecho fundamental de peticiÃ³n

1. El artÃculo 23 de la ConstituciÃ³n PolÃtica prevÃ© la posibilidad de â€œpresentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interÃ©s general o particular y a obtener pronta resoluciÃ³nâ€. Al desarrollar el contenido del derecho, la Corte Constitucional lo definiÃ³ como la facultad de toda persona para presentar solicitudes, de forma verbal o escrita, ante las autoridades pÃºblicas y, de ser el caso, hacer exigible una respuesta congruente110.

Esta prerrogativa fue regulada mediante la Ley 1755 de 2015. A partir de lo dispuesto en la normativa en cita, este Tribunal se refiriÃ³ al contenido de los tres elementos que conforman el nÃºcleo esencial del derecho111:

i. La respuesta de fondo. Hace referencia al deber de las autoridades de resolver la peticiÃ³n de forma clara, precisa, congruente y consecuencial. Esto no implica que sea una respuesta favorable a los intereses del peticionario; y

i. La notificaciÃ³n de la decisiÃ³n. Atiende al deber de poner en conocimiento del peticionario la decisiÃ³n adoptada pues, de lo contrario, se desvirtuarÃa la naturaleza exigible del derecho.

1. Por lo tanto, se viola el derecho de peticiÃ³n cuando: (i) no se obtiene una respuesta oportuna, de acuerdo con el plazo que la ley establece para cada tipo de peticiÃ³n; (ii) no se obtiene una respuesta idÃ³nea o coherente con lo solicitado, o 112 (iii) no se notifica la respuesta.

La AlcaldÃa de Bucaramanga no vulnerÃ³ el derecho de peticiÃ³n de la accionante

1. La actora seÃ±ala que la AlcaldÃa de Bucaramanga, de la cual hace parte la SecretarÃa de Desarrollo, no contestÃ³ integralmente a su solicitud del 29 de enero de 2021. En particular, solicitÃ³ que la AlcaldÃa de Bucaramanga verificara su situaciÃ³n personal, social y econÃ³mica para poder acceder a un programa de ayuda para su caso. AdemÃ¡s, pidiÃ³ que brindara acompaÃ±amiento y alternativas ante el posible desalojo.

1. En la contestaciÃ³n a la acciÃ³n de tutela del 8 de abril de 2021, la SecretarÃa de Desarrollo de Bucaramanga informÃ³ que, mediante correo electrÃ³nico del 15 de marzo de 2021, dio respuesta a la accionante de acuerdo con las competencias de la entidad. Para estos efectos, solicitÃ³ a la actora un nÃºmero de contacto para poder programar una visita desde el Ã¡rea de trabajo social del programa de mujer y equidad de gÃ©nero y, asÃ, verificar su situaciÃ³n social, personal econÃ³mica.

AdemÃ¡s, acreditÃ³ que la respuesta fue debidamente notificada al correo electrÃ³nico proporcionado por la accionante.

1. Por lo anterior, la Sala no advierte una vulneraciÃ³n al nÃºcleo fundamental al derecho de peticiÃ³n. En contrario, constata que, antes de que se presentara la tutela, la accionada dio respuesta de fondo y coherente con lo solicitado.

Conclusiones y decisiÃ³n a adoptar

Del anÃ¡lisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

1. La Sala Sexta de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional analizÃ³ la acciÃ³n de tutela interpuesta por Pastora LÃ³pez Osorio contra el municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la DefensorÃa del Espacio PÃºblico, el Instituto de Vivienda de InterÃ©s Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga, la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 y de JesÃºs Alberto Perdomo GÃ³mez, en su calidad de rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad; por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mÃ-nimo vital, a la igualdad, de peticiÃ³n y el principio de confianza legÃtima.

1. En primer lugar, llegÃ³ a la conclusiÃ³n de que se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acciÃ³n de tutela. En efecto, se acreditaron la legitimaciÃ³n por activa y por pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad.

En particular, la Sala precisÃ³ que la acciÃ³n de tutela era procedente a pesar de que no existiera una orden de desalojo porque (i) es previsible que el proceso policivo culmine con una decisiÃ³n de desalojo porque la cesiÃ³n de bienes fiscales destinados a la educaciÃ³n estÃ¡ expresamente prohibida por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinaciÃ³n en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarÃan la protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos

amenazados por la acciÃ³n u omisiÃ³n de autoridades pÃºblicas, y (iv) los jueces tienen la obligaciÃ³n de orientar sus actuaciones para dar soluciÃ³n efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento.

1. En segundo lugar, formulÃ³ tres problemas jurÃdicos, a saber:

* Â¿El municipio de Bucaramanga, la SecretarÃa de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la DefensorÃa del Espacio PÃºblico, el Instituto de Vivienda de InterÃ©s Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga y la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbana en DescongestiÃ³n No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restituciÃ³n de un bien de carÃ¡cter pÃºblico?

* Â¿El rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad vulnerÃ³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, al no permitir el ingreso de visitantes a las instalaciones del colegio?

* Â¿La AlcaldÃa de Bucaramanga vulnerÃ³ el derecho fundamental de peticiÃ³n de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del tÃ©rmino previsto en el artÃculo 14 la Ley 1755 de 2015?

1. En tercer lugar, seÃ±alÃ³ que las Ã³rdenes de desalojo Ãºnicamente pueden suspenderse durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las vÃctimas de desplazamiento forzado que reÃºnan las condiciones para el efecto.

En ese orden de ideas, las entidades accionadas no amenazaron ni vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mÃnimo vital y el principio de confianza legÃtima de la accionante. El caso bajo estudio no se demostrÃ³ que la accionante tuviera una confianza legÃtima en los tÃ©rminos fijados por la jurisprudencia. Tampoco se comprobÃ³ que fuera un sujeto de especial protecciÃ³n constitucional. Por el contrario, se concluyÃ³ que la accionante pretendÃa obtener ventajas ilegÃtimas de una situaciÃ³n de ocupaciÃ³n irregular.

1. En cuarto lugar, seÃ±alÃ³ que el artÃculo 83 de la ConstituciÃ³n PolÃtica contiene un mandato dirigido a los particulares de actuar conforme al principio de buena fe. Esto implica actuar con honestidad, lealtad y rectitud. En el caso en particular, la accionante no atendiÃ³ a la obligaciÃ³n de actuar conforme a este principio, pues reclama el goce de un derecho del cual no es titular. Por esta circunstancia, la Sala estima que el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad no vio el derecho fundamental a la vivienda digna.

1. En quinto lugar, esta Sala determinÃ³ que la AlcaldÃa de Bucaramanga no vulnerÃ³ el derecho fundamental de peticiÃ³n de la accionante. En efecto, contestÃ³ de manera oportuna, clara y concisa su solicitud. En este sentido, no se transgrediÃ³ el nÃºcleo fundamental de este derecho.

Por lo tanto, la Sala confirmarÃ¡ la sentencia de segunda instancia, que confirmÃ³ la decisiÃ³n del a quo, que negÃ³ el amparo.

I. DECISIÃ“N

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Sexta de RevisiÃ³n de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo de 24 de mayo de 2021, proferido por el Juzgado DÃ©cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, que confirmÃ³ la sentencia de 16 de abril de 2021, emitida por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga.

SEGUNDO. Por SecretarÃa General lÃbrese las comunicaciones de que trata el artÃculo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allÃ contemplados.

NotifÃquese, comunÃquese y cÃºmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÃ‰ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA T-006/22

Referencia: Expediente T- 8.293.376

Magistrada Ponente:

Gloria Stella Ortiz Delgado.

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Sexta de RevisiÃ³n, salvo el voto en el asunto de la referencia, toda vez que no estoy de acuerdo con la decisiÃ³n adoptada. Esto es, la de negar la protecciÃ³n invocada con fundamento en que la actora no se encuentra amparada por el principio de la buena fe ni de la confianza legÃtima, por las razones que a continuaciÃ³n expongo.

Antes que nada, considero que la vulneraciÃ³n de los derechos fundamentales invocados no deviene de que las autoridades competentes hubiesen iniciado la querella policiva para obtener la recuperaciÃ³n de un bien pÃºblico, como parece sugerirse en el planteamiento del primer problema jurÃdico.

Tal y como se ha analizado por esta CorporaciÃ³n, en virtud de los artÃculos 1.Â° 63 y 209 de la ConstituciÃ³n,113 es un deber legal y constitucional de la administraciÃ³n, adelantar las gestiones necesarias para obtener la recuperaciÃ³n de los bienes que tienen la naturaleza de pÃºblicos y estÃ¡n siendo ocupados irregularmente por particulares.

No obstante, dicho actuar no puede afectar las expectativas legÃtimas que la misma administraciÃ³n generÃ³ a partir de actuaciones u omisiones que se prolongaron en el tiempo y que consintiÃ³ de manera expresa o tÃ¡cita114. Tal y como acontece en el caso objeto de anÃ¡lisis.

En este caso la accionante se encuentra amparada por el principio de la confianza legÃtima frente a la actuaciÃ³n de la administraciÃ³n.

La Sala Sexta de RevisiÃ³n concluyÃ³ que la peticionaria no estÃ¡ cobijada por el principio de la confianza legÃtima en los tÃ©rminos fijados por la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n y que tampoco es un sujeto de especial protecciÃ³n constitucional. Al contrario, afirmÃ³ que la actora pretendÃa obtener ventajas ilegÃtimas de una situaciÃ³n de ocupaciÃ³n irregular.

Como quedÃ³ expuesto en la sentencia de la cual me aparto, hay lugar a proteger la confianza legÃtima de los ciudadanos en los casos en los que por lo menos concurren las siguientes hipÃ³tesis:

(â€¦) (i) que la acciÃ³n u omisiÃ³n de la administraciÃ³n haya ocurrido por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en los ciudadanos ha nacido la idea de que su

posesiÃ³n sobre el bien se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en el accionar del Estado que defraude la expectativa del administrado, y (iii) que el cambio genere la vulneraciÃ³n de los derechos fundamentales de Ã©ste Ãºltimo115 (â€¦)

Los anteriores supuestos se encontrarÃan acreditados en el caso que le correspondiÃ³ analizar a la Sala, como pasa a exponerse.

Para iniciar, la actora afirma que se encuentra en el bien desde el aÃ±o 1991116, afirmaciÃ³n que, como indicÃ³ el rector de la instituciÃ³n educativa, es respaldada por algunos docentes, quienes afirman que ella vive allÃ desde hace treinta aÃ±os, aproximadamente 117.

Asimismo, la peticionaria permaneciÃ³ en el inmueble entre el aÃ±o de 1991 y 2016, sin que la administraciÃ³n adelantara las acciones legales pertinentes. Este hecho, aunque no es impedimento para que las autoridades cumplan con el deber de proteger y recuperar los bienes pÃºblicos, sÃ implica respetar y hacer una ponderaciÃ³n frente a los derechos fundamentales de los ocupantes y tomar en consideraciÃ³n las posibles expectativas que se generaron en la peticionaria ante la ausencia de acciÃ³n de la administraciÃ³n.

En este sentido, no comparto la conclusiÃ³n que se plantea en el fundamento jurÃdico N.Â° 55 del fallo, acerca de que al no existir un contrato laboral con la instituciÃ³n educativa, no es posible afirmar que la actora tuviese algÃºn tipo de expectativa legÃtima, generada por el actuar de la administraciÃ³n.118

MÃ¡s aÃºn, cuando consta en el expediente que la seÃ±ora Pastora LÃ³pez consignaba a favor de la administraciÃ³n sumas de dinero por concepto de arriendo. De los recibos allegados al plenario se observa que estos pagos fueron recibidos directamente por la AlcaldÃa municipal, por lo menos, en el periodo comprendido entre 1999 y 2004119.

Adicionalmente, se observan recibos de pago por concepto de celadurÃa, expedidos por la AsociaciÃ³n de padres de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad, a favor de la actora120.

A pesar de que la Sala afirma que estos ÃºltimOs pagos los realizÃ³ directamente la AsociaciÃ³n de Padres y no la administraciÃ³n, lo cierto es que las autoridades competentes guardaron silencio frente a este hecho. En otras palabras, lo permitieron. Y, no hay lugar a

dudas de que la administraciÃ³n municipal recibiÃ³ pagos por concepto de arriendo como se expuso anteriormente.

En este contexto, considero que no podÃamos afirmar que la actora pretende obtener ventajas ilegÃtimas de una situaciÃ³n de ocupaciÃ³n irregular y, por ello, no hay lugar a adoptar medidas a su favor.

Ello es asÃ, porque a mi juicio no estÃ¡ desvirtuada la buena fe de la actora, quien de lo narrado en los hechos del caso y en distintas diligencias del proceso de tutela y policivo, ha reiterado que lo que pretende es obtener apoyo para acceder a soluciones de vivienda, que se analice el principio de confianza legÃtima y que se le ofrezca acompaÃ±amiento y alternativas ante un eventual desalojo; mas no que le cedan el bien fiscal que ocupa desde hace varios aÃ±os. Al contrario, siempre ha reconocido que el bien que ocupa es de la administraciÃ³n.

Ahora bien, la sentencia hace alusiÃ³n al ejercicio legÃtimo de la acciÃ³n policiva por parte del rector de la instituciÃ³n, con base en una denuncia por consumo y comercializaciÃ³n de drogas respecto a una de las personas que habita el bien objeto de recuperaciÃ³n.

Por lo cual, la Sala manifestÃ³ que este hecho constituÃa una razÃ³n para debilitar el principio de la confianza legÃtima que protege a la actora. AsÃ lo indicÃ³:

(â€¦) Para la Sala el hecho de que haya dudas sobre el hecho de que un integrante del nÃºcleo familiar que ocupa el inmueble pudiese vender estupefacientes a los menores de edad, muestra la razonabilidad de la decisiÃ³n de presentar querella policiva para recuperar el inmueble y, en ese sentido, pierde fuerza la confianza legÃtima de la accionante (â€¦).

Sin embargo, es importante aclarar que revisado el expediente, se observa que la querella presentada no hace alusiÃ³n a la denuncia por distribuciÃ³n y consumo de estupefacientes antes referida121.

Con todo, considero que con base en la informaciÃ³n que allegÃ³ un ciudadano sobre el presunto hecho de <<(â€¦) que una de las personas que vive en el colegio es un drogadicto y distribuye droga (â€¦)>>122 no podemos desvirtuar la buena fe ni la confianza legÃtima a favor de la actora quien se encuentra en el bien objeto de recuperaciÃ³n desde hace

aproximadamente 30 aÃ±os.

En definitiva, a mi modo de ver, este serÃa uno de los casos en que la ocupaciÃ³n fue tolerada por un tiempo considerable por parte de las autoridades pÃºblicas sin que emprendieran ninguna acciÃ³n y, en consecuencia, generaron expectativas en la ocupante.

Acerca de la situaciÃ³n de vulnerabilidad de la actora por razones econÃ³micas

Sobre la situaciÃ³n de vulnerabilidad de la actora, tampoco comparto la conclusiÃ³n acerca de que no es sujeto de protecciÃ³n constitucional reforzada y que, por esta razÃ³n, no se encuentra en una necesidad apremiante de vivienda en la actualidad.

Como se expuso en el fallo, existe una probabilidad alta respecto a que el presente proceso policivo que estÃ¡ en curso, culmine con una orden de desalojo. Esta decisiÃ³n, por supuesto, pone en vilo el acceso al derecho fundamental a la vivienda.

Sobre todo, quisiera resaltar el informe de la visita social realizada por la AlcaldÃa Municipal de Bucaramanga en donde se concluyÃ³ lo siguiente:

(â€¦) De acuerdo a la informaciÃ³n compilada, se puede establecer que Pastora LÃ³pez Osorio tiene una familia monoparental cuya cabeza es ella siendo jefa de hogar, quien ha vivido una serie de vulnerabilidades reflejadas en el poco acceso a oportunidades que ha tenido ella con sus hijos, asÃ mismo la manera como habitan dentro de su hogar, como duermen en el poco espacio que residen y como es el reparto de los gastos y mantenimiento de toda la familia; se permiten inferir que tienen dificultades para poder adquirir una vivienda diferente y unos gastos diferentes a los que poseen. La relaciÃ³n que tiene con su hogar fÃsico es de dependencia emocional, pues ella ha estado mÃ¡s de 20 aÃ±os sosteniendo su familia con un gran esfuerzo y pocos recursos econÃ³micos. Se puede concluir que ella y su familia necesitan apoyo para poder desalojar el lugar con dignidad (â€¦) (Subraya fuera de texto)123.

Como se observa es claro que la accionante se encuentra en una situaciÃ³n vulnerable en razÃ³n a su situaciÃ³n econÃ³mica y que presenta una dependencia emocional respecto del bien que habita desde hace mÃ¡s de 20 aÃ±os. Sumado a que como consta en el informe necesita de apoyo o de un proceso de transiciÃ³n para ubicarse en otro lugar con su familia.

Lo anterior se refuerza ante las manifestaciones que realizÃ³ la peticionaria al despacho de la magistrada sustanciadora, el 19 de noviembre de 2021. En particular, sobre la pÃ©rdida de su empleo124 en el jardÃn donde se desempeÃ±aba en el Ã¡rea de servicios generales125.

AsÃ las cosas, considero que en el presente caso debe protegerse el principio de confianza legÃtima y, en esa medida, no procede la aplicaciÃ³n de las reglas establecidas en la sentencia SU-016 de 2021126, porque no son aplicables al mismo. Pronunciamiento que establece en el fundamento jurÃdico 106, lo siguiente:

(â€¦) 106. En segundo lugar, la unificaciÃ³n hace referencia a los casos en los que la actuaciÃ³n del Estado no generÃ³ expectativas que gocen de protecciÃ³n constitucional en relaciÃ³n con la tolerancia a la ocupaciÃ³n del bien, es decir, no se generÃ³ una situaciÃ³n de confianza legÃtima sobre la viabilidad de la ocupaciÃ³n. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades pÃºblicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperaciÃ³n del bien y, por ende, no generaron expectativas legÃtimas en los ocupantes (â€¦). (Negrilla fuera de texto)

Por todo lo expuesto, considero que la Sala debiÃ³ acceder a la protecciÃ³n del derecho a la vivienda digna, a travÃ©s del principio constitucional de confianza legÃtima y, advertir acerca de la necesidad de que se respete el debido proceso al interior del proceso policivo que aÃºn se encuentra en curso. De acuerdo con lo establecido en la sentencia de unificaciÃ³n SU-016 de 2021, considerando nÃºmero 114127.

Igualmente, hubiese sido necesario ordenar a las entidades competentes que le brinden acompaÃ±amiento e informaciÃ³n a la actora, acerca de las diferentes opciones con las que cuenta en materia de vivienda, antes de que se ejecute el inminente desalojo del bien.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

2 En el expediente de tutela no obran documentos que demuestren la suscripciÃ³n de un contrato de arrendamiento o autorizaciÃ³n alguna por parte del municipio para que la accionante habitara el inmueble.

3 En el expediente de tutela no obran documentos que demuestren la suscripciÃ³n de un contrato laboral entre la instituciÃ³n educativa y la demandante.

4 Cuaderno de Demanda. Folios 22 – 25 y 27 – 32.

5 Cuaderno de Demanda. Folios 19 – 21, y 26.

6 A Folios 35-37 del Cuaderno de Demanda, se encuentra la querella para restituciÃ³n de bien de uso pÃºblico radicada por el DADEP.

7 Bajo el radicado No. 13119.

8 A Folio 34 del Cuaderno de Demanda, se encuentra el Auto No. 13119 del 14 de julio de 2016, expedido por la InspecciÃ³n Civil Impar de Bucaramanga.

9 A Folio 80 del Cuaderno de Demanda, se encuentra el escrito de descargos suscrito por Pastora LÃ³pez Osorio radicado el 5 de septiembre de 2016 en la AlcaldÃa de Bucaramanga.

10 A Folios 78-79 del Cuaderno de Demanda, se encuentra el escrito dirigido por Pastora LÃ³pez Osorio a Kladir Crisanto Piloneta, defensor del pueblo regional.

11 Folios 14 a 18 del Cuaderno de Demanda.

12 Folios 93-94 del Cuaderno de Demanda.

13 Folio 87 del Cuaderno de Demanda.

14 A Folio 92 del Cuaderno de Demanda, se encuentra el escrito de 4 de marzo de 2021 del DADEP dirigido a Pastora LÃ³pez Osorio.

15 Folios 98-99, Cuaderno de Demanda.

16 Folios 51-52, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

17 Folio 51.

18 Folios 1-14, Anexo al Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

19 ArtÃculo 277 Ley 1955 de 2019 â€œCesiÃ³n a tÃtulo gratuito o enajenaciÃ³n de dominio de bienes fiscales. Las entidades pÃºblicas podrÃ¡n transferir mediante cesiÃ³n a tÃtulo gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porciÃ³n de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinaciÃ³n econÃ³mica habitacional, siempre y cuando la ocupaciÃ³n ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interÃ©s social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mÃnimo diez (10) aÃ±os de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesiÃ³n gratuita se efectuarÃ¡ mediante resoluciÃ³n administrativa, la cual constituirÃ¡ tÃtulo de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos PÃºblicos, serÃ¡ plena prueba de la propiedad. // En ningÃºn caso procederÃ¡ la cesiÃ³n anterior tratÃ¡ndose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso pÃºblico o destinados a la salud y a la educaciÃ³n. Tampoco procederÃ¡ cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protecciÃ³n, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.â€

20 IbÃdem, Folio 1.

21 Folios 66-104, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

22 Folios 1-132, Anexo a la ContestaciÃ³n de Tutela.

23 Folios 105-111, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela

24 Folios 120-149, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

25 En la primera etapa de este programa se atendiÃ³ a la poblaciÃ³n en condiciÃ³n de vulnerabilidad de acuerdo con el marco de la Ley 1537 de 2012. En su segunda etapa, se incluyÃ³ a los hogares de municipios de categorÃa 3, 4, 5 y 6 que no hacen parte de Ã¡reas metropolitanas legalmente constituidas. Esta etapa aÃºn estÃ¡ en curso

26 IbÃdem, Folio 138.

27 Este programa es complementario del subsidio otorgado en el margo del programa de adquisiciÃ³n de vivienda â€œMi Casa Yaâ€.

28 Folios 150-157, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

30 Folios 176 – 186, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

31 Folios 187-204, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela

32 IbÃdem, Folio 192.

33 Folios 60-62, Cuaderno de ContestaciÃ³n de Tutela.

34 Folio 61.

35 Folios 21 -22, Cuaderno de Sentencia de Primera Instancia.

36 Folios 1-18, Cuaderno de ImpugnaciÃ³n.

37 Folios 1-4, Cuaderno de Sentencia de Segunda Instancia.

38 Expediente digital T-8.293.376.

39 Respuesta InspecciÃ³n de PolicÃa Urbano No. 11 en DescongestiÃ³n 1, Cuaderno de RevisiÃ³n.

40 IbÃdem.

41 Auto del 19 de octubre de 2021 expedido por la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbano No. 11 en DescongestiÃ³n 1, Folio 162.

42 IbÃdem.

43 Auto del 8 de agosto de 2016 expedido por la InspecciÃ³n de PolicÃa Urbano No. 11 en DescongestiÃ³n 1, Folio 83.

44 De la primera, no se sabe el motivo por el cual no pudo realizarse. De la segunda, el Inspector de PolicÃa indicÃ³ que tuvo situaciones imprevistas que no le permitieron cumplir con la diligencia.

45 Respuesta de Pastora LÃ³pez Osorio, Cuaderno de RevisiÃ³n.

46 IbÃdem, Folio 2.

47 En Folio 14 anexo a la respuesta de Pastora LÃ³pez Osorio estÃ¡ factura del 4 de julio de 2021 de servicio de internet Claro.

48 Respuesta de Pastora LÃ³pez Osorio, Cuaderno de RevisiÃ³n, Folio 2.

49 Respuesta del DADEP, Cuaderno de RevisiÃ³n.

50 IbÃdem, Folio 2.

51 Respuesta de JesÃºs Alberto Perdomo GÃ³mez, Cuaderno de RevisiÃ³n

52 IbÃdem, Folio 2.

53 ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERÃ‰S. La acciÃ³n de tutela podrÃ¡ ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuarÃ¡ por sÃ misma o a travÃ©s de representante. Los poderes se presumirÃ¡n autÃ©nticos.

TambiÃ©n se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no estÃ© en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberÃ¡ manifestarse en la solicitud.

TambiÃ©n podrÃ¡ ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

54 Sentencia T-531 de 2002; M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

55 Ver Sentencias T-1015 de 2006, M.P. ÃlvaroTafur Galvis y T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

56 ArtÃculo 41 del Acuerdo Municipal 048 de 1993 â€œEl INVISBU tendrÃ¡ como objeto

desarrollar las polÃticas de Vivienda de InterÃ©s Social, en las Ã¡reas Urbana y Rural, aplicar la Reforma Urbana en los tÃ©rminos previstos en la Ley 9 de 1989, y demÃ¡s disposiciones concordante, especialmente en lo referente a la Vivienda de InterÃ©s Social y promover las organizaciones populares de vivienda, su domicilio serÃ¡ el Municipio de Bucaramanga

57 ArtÃculo 5Âº del Decreto 256 de 2013 expedido por la GobernaciÃ³n de Santander â€œLa Secretaria ejercerÃ¡ en general todas las acciones y actividades directa o indirectamente relacionadas con la polÃtica pÃºblica de vivienda y en particular las siguientes // Desarrollar todas las actividades relacionadas con la promoci6n y desarrollo de proyectos de vivienda de interÃ©s social y prioritario, con al fin de obtener de fuentes pÃºblicas y privadas recursos e insumos para su ejecuciÃ³n //Participar en el desarrollo de proyectos de vivienda social, infraestructura y equipamiento, aportando recursos tÃ©cnicos y financieros, reembolsable6 o no reembolsables.â€

58 ArtÃculo 2Âº numeral 1 del Decreto 3571 de 2011 de la Presidencia de la RepÃºblica â€œAdemÃ¡s de las funciones definidas en la ConstituciÃ³n PolÃtica y en el artÃculo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demÃ¡s leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirÃ¡, las siguientes funciones // Formular, dirigir y coordinar las polÃticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiaciÃ³n de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento bÃ¡sico, asÃ como los instrumentos normativos para su implementaciÃ³n.â€

59 Ver Sentencias T-679 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-606 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

60 Sentencia SU-016 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

61 En sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o, se estableciÃ³: â€œEn efecto, la ConstituciÃ³n y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo comÃºn garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demÃ¡s fines del Estado previstos en el artÃculo 2 Superior. Por tanto, una comprensiÃ³n ampliada de la acciÃ³n de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacÃa el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta PolÃtica que

regulan los instrumentos de proteccIÃ³n de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones.â€

63 Sentencia T-375 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

64 Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

65 Sentencias T-736 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-620 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

66 Ver sentencias T-1015 de 2006, M.P. ÃlvaroTafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-896 de 2007, M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa.

67 M.P. Carlos Bernal Pulido.

68 Ver Sentencias SU-016 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 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 PÃ©rez y T-267 de 2011, M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

69 ArtÃculo 105 numeral 2Âº de la Ley 1437 de 2011 â€œLa JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo no conocerÃ¡ de los siguientes asuntos // Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicciÃ³n. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la funciÃ³n jurisdiccional estarÃ¡n identificadas con la expresiÃ³n que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutiva de sus sentencias y deberÃ¡n ser adoptadas en un proveÃdo independiente que no podrÃ¡ mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de funciÃ³n administrativa, las cuales, si tienen relaciÃ³n con el mismo asunto, deberÃ¡n constar en acto administrativo separado.â€

70 Ver Sentencias SU-016 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T- 679 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-601 y T- 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 PÃ©rez y T-267 de 2011, M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

71 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

72 M.P. Antonio JosÃ© Lizarazo Ocampo.

73 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

74 La funciÃ³n de policÃa es definida por la Ley 1801 de 2016 como la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de PolicÃa, mediante la expediciÃ³n de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta funciÃ³n se cumple por medio de Ã³rdenes de PolicÃa (subrayado fuera del texto). Una de las autoridades que estÃ¡ instituida para brindar apoyo resolver los asuntos que surgen en el ejercicio de la convivencia ciudadana a travÃ©s de las normas de policÃa son los inspectores de policÃa. A estas, de acuerdo artÃculo 116 de la ConstituciÃ³n PolÃtica la ley puede atribuirle funciones jurisdiccionales en materias administrativas. Es por esto que, la ley antes mencionada les atribuyÃ³ a los inspectores competencias para tratar temas referentes a la ocupaciÃ³n indebida del espacio pÃºblico.

75 Ver Sentencias T-302 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao PÃ©rez; T-645 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-367 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

76 ArtÃculo 674 â€œSe llaman bienes de la UniÃ³n aquÃ©llos cuyo dominio pertenece a la RepÃºblica.//Si ademÃ¡s su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la UniÃ³n de uso pÃºblico o bienes pÃºblicos del territorio. // Los bienes de la UniÃ³n cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la UniÃ³n o bienes fiscales.â€

77 Ver Sentencias T-150 de 1995, M.P. Alejandro MartÃnez Caballero y C-183 de 2003, M.P. Alfredo BeltrÃ¡n Sierra.

78 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2018. C.P. Orlando HernÃ¡ndez Mora. RadicaciÃ³n nÃºmero: 50001-23-31-000-2005-00055-01(AP).

79 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Primera. Sentencia del 15 de marzo de 2018 C.P. Oswaldo Giraldo LÃ³pez. RadicaciÃ³n nÃºmero: 05001-23-31-000-2006-03673-01.

80 â€œPor el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 â€˜Pacto por Colombia, Pacto por la Equidadâ€™.â€

81 ArtÃculo 228 â€œLa AdministraciÃ³n de Justicia es funciÃ³n pÃºblica. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serÃ¡n pÃºblicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerÃ¡ el derecho sustancial. Los tÃ©rminos procesales se observarÃ¡n con diligencia y su incumplimiento serÃ¡ sancionado. Su funcionamiento serÃ¡ desconcentrado y autÃ³nomo.â€

82 Sentencia T-283 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

83 IbÃdem.

84 Estas consideraciones estÃ¡n fundamentadas parcialmente en la Sentencia T-223 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

85 ArtÃculo 51 â€œTodos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijarÃ¡ las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverÃ¡ planes de vivienda de interÃ©s social, sistemas adecuados de financiaciÃ³n a largo plazo y formas asociativas de ejecuciÃ³n de estos programas de vivienda.â€

86 Estas consideraciones se retoman parcialmente 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.

87 Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-936 de 2003, C-444 de 2009, T-199 de 2010 y T-530 de 2011; entre otras.

88 La funciÃ³n interpretativa de este Ã³rgano es ejercida a travÃ©s de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sÃ forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artÃculo 93, inciso 2, de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

89 El numeral primero del artÃculo 11 del Pacto Internacional de Derechos EconÃ³micos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes â€œ(â€¦) reconocen el derecho de

toda persona a un nivel de vida adecuado para sÃ y su familia, incluso alimentaciÃ³n, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarÃ¡n medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperaciÃ³n internacional fundada en el libre consentimientoâ€ (Subrayado fuera del texto).

90 Este instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforma el ordenamiento interno, en concordancia con el artÃculo 93 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

91 Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio JosÃ© Lizarazo y T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

92 Al respecto Ver sentencia T-585 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

93 Sentencias T-275 de 2008, M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa; T-1091 de 2005, M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez ; T-333 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-740 de 2012 , M.P. Luis Ernesto Vargas Silva,

94 Sentencia T-472 de 2009 M.P. Jorge IvÃ¡n Palacio Palacio. â€œLa confianza legÃtima es un principio constitucional que directa o indirectamente estÃ¡ en cabeza de todos los administrados lo cual obliga al Estado a procurar su garantÃa y protecciÃ³n. Es un mandato inspirado y retroalimentado por el de la buena fe y otros, que consiste en que la administraciÃ³n no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitÃa a los administrados, sin que se otorgue un perÃodo razonable de transiciÃ³n o una soluciÃ³n para los problemas derivados de su acciÃ³n u omisiÃ³n. Dentro del alcance y lÃmites es relevante tener en cuenta, segÃºn el caso concreto: (i) que no libera a la administraciÃ³n del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligaciÃ³n de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual serÃ¡ preciso examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseÃ±ar estrategias de soluciÃ³n; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderaciÃ³n debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnizaciÃ³n, resarcimiento, reparaciÃ³n, donaciÃ³n o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurÃdicas anÃ³malas susceptibles de modificaciÃ³nâ€.

95 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

96 Sentencia T-084 de 2000, M.P. Alejandro MartÃnez Caballero.

97 Sentencia C-211 de 2017, M.P. Alberto Rojas RÃos.

98 Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

99 Al respecto ver Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio MorÃ³n DÃaz; T-660 de 2002, M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez; T-021 de 2008, M.P. Jaime AraÃºjo RenterÃa y la ya citada Sentencia T-527 de 2011, M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo; entre otras.

101 Sentencia T-679 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Salvamento de voto de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

102 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

103 Estas consideraciones estÃ¡n fundamentadas en la sentencia SU-016 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

104 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

105 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

106 La protecciÃ³n especial a este grupo atiende a las siguientes consideraciones: (i) la dinÃ¡mica del desplazamiento que genera que las personas se vean forzadas a abandonar intempestivamente sus hogares y lugares de origen, y resulten obligadas a arribar en condiciones precarias a otros lugares con los que no tienen arraigo; (ii) el hecho de que el desplazamiento forzado, aunque se cometa por grupos al margen de la ley, comporta el incumplimiento de los deberes del Estado en relaciÃ³n con las medidas de protecciÃ³n y seguridad para que este fenÃ³meno no se produjera; y (iii) que el Estado no ha logrado proteger y restablecer los derechos de las vÃctimas de desplazamiento forzado, lo que ha generado un estado de cosas inconstitucional que involucra las omisiones estructurales de las autoridades en la debida atenciÃ³n de las vÃctimas.

107 Sentencia C-1194 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

108 Este mandato se deriva del artÃculo 83 superior. En ese sentido, la jurisprudencia ha avalado la constitucionalidad de las actuaciones relacionadas con la protecciÃ³n del espacio pÃºblico, la exigencia de licencias urbanÃsticas y las sanciones por su pretermisiÃ³n siempre que sean proporcionales y respetuosas de los derechos fundamentales. Sentencias T-706 de 2011 M.P. Jorge IvÃ¡n Palacio Palacio, T-376 de 2012 M.P. MarÃa Victoria Calle Correa, y T-327 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

109 Por ejemplo, la Corte ha examinado casos en los que vÃctimas de desplazamiento forzado solicitan como medida de protecciÃ³n de sus derechos fundamentales la asignaciÃ³n de subsidios de vivienda. En el estudio de estos casos, se ha destacado la especial protecciÃ³n constitucional de la que son titulares las vÃctimas y la importancia de observar el principio de igualdad en su trato. Por lo tanto, se han descrito los programas y mecanismos de la polÃtica de vivienda, se ha establecido la obligaciÃ³n de agotar las actuaciones de postulaciÃ³n a los programas de subsidios, que corresponden a los mecanismos previstos en el ordenamiento para el acceso a la vivienda y ademÃ¡s materializan el derecho a la igualdad en tanto las autoridades respeten el orden de asignaciÃ³n de los subsidios de acuerdo con la postulaciÃ³n y priorizaciÃ³n de los programas. Ver sentencias T-919 de 2006 M.P. Manuel JosÃ© Cepeda Espinosa y T-1028 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

110 Ver Sentencias T-015 de 2019, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado y T-058 de 2021, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

111 Sentencia C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

112 Ver Sentencias T-242 de 1993, M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo; C-510 de 2004, M.P. Ãlvaro Tafur Galvis; T-867 de 2013, M.P. Alberto Rojas RÃos; C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria SÃ¡chica MÃ©ndez; y T-058 de 2018, M.P. Antonio JosÃ© Lizarazo Ocampo.

113 Los contenidos de estos artÃculos superiores hacen referencia a la prevalencia del interÃ©s general como principio fundamental; al carÃ¡cter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de uso pÃºblico y; a que la funciÃ³n administrativa estÃ¡ al servicio de los intereses generales.

114 Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2009 (M.P. Jorge IvÃ¡n Palacio Palacio)

115 Al respecto ver Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio MorÃ³n DÃaz; T-660 de 2002, M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez; T-021 de 2008, M.P. Jaime AraÃºjo RenterÃa y la ya citada Sentencia T-527 de 2011, M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo; entre otras.

116 Archivo digital, folio 94, Consecutivo N.Â° 2

117 Archivo digital, folios 1 y 2, literal a; Consecutivo N.Â° 25

118 << (â€¦) Adicionalmente, no se ha celebrado un contrato laboral con el colegio que haga pensar que la accionante tenga algÃºn tipo de expectativa legÃtima con respecto al uso particular del bien fiscal que ocupa (â€¦)>>.

119 Archivo digital, folio 47-55, Consecutivo N.Â° 24 <<archivo 13119 IMPAR>>

120 IbÃdem, folios 56 y siguientes

121 Archivo digital, folio N.Â° 2, Consecutivo N.Â° 24 <<Archivo 13119 IMPAR>>

122 IbÃdem

124 InformaciÃ³n disponible en la pÃ¡gina web https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=2YFhQSF9 UhzU1x7lBcyv+A==, consultada el 28 de enero de 2022. En esta consta que el estado de afiliaciÃ³n de la accionante es activo por emergencia.

125 Archivo digital, folio N.Â° 2, Consecutivo N.Â° 26

126 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

127 <<(â€¦)Todas las actuaciones de desalojo de ocupaciones irregulares a travÃ©s de las que se satisface de manera precaria necesidades urgentes de vivienda deben respetar las garantÃas del debido proceso desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional (â€¦)>>.