

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Inexistencia de vulneración por ocupación irregular de inmueble fiscal destinado al servicio público de educación

(¶), la accionante no es un sujeto de especial protección constitucional y, por lo tanto, la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Así, pretende obtener ventajas ilegítimas de una situación de ocupación irregular, circunstancia que no puede dar lugar a medidas de protección en relación con el derecho a la vivienda digna.

PROCEDIMIENTO DE DESALOJO-Finalidad/PROCESO POLICIVO-Características y naturaleza jurídica/AUTORIDAD DE POLICIA-Función jurisdiccional

(¶), en los procesos policivos para la restitución de bienes de propiedad pública, la autoridad de policía ejerce actuaciones de naturaleza judicial, en virtud de la función de policía asignada constitucional y legalmente. Es por esto que las órdenes de desalojo que adopte pueden ser debatidas mediante la acción de tutela cuando se cumplan los requisitos para que proceda la tutela contra providencia judicial.

BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES-Distinción

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA CESION GRATUITA DE BIENES FISCALES

(¶) el ocupante ilegal de un bien inmueble fiscal destinado a la educación no puede aspirar a que le sea cedida la propiedad sobre aquél.

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

(i) es previsible que el proceso policivo culmine con una decisión de desalojo porque la cesión y el uso exclusivo de los particulares de bienes fiscales destinados a la educación están expresamente prohibidos por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinación en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarían la protección

del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos amenazados por la acción u omisión de autoridades públicas, y (iv) los jueces tienen la obligación de orientar sus actuaciones para dar solución efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento; la tutela objeto de análisis es procedente a pesar de que el proceso policivo no ha culminado.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración de jurisprudencia

(â€¡), la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autónomo y que la tutela es procedente para obtener su protección, 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-Protección cuando hay orden de desalojo de bienes de uso público o bien fiscal sin la adopción de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protección constitucional

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 también 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 protección del espacio público, y la protección del medio ambiente; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulación a los programas correspondientes; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sólo el interés particular, sino a la sociedad en su conjunto.

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

Referencia: Expediente T-8.293.376

Acci3n de tutela presentada por Pastora L3pez Osorio contra el Municipio de Bucaramanga y otros.

Procedencia: Juzgado D3cimo 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 recuperaci3n de un bien fiscal.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogot3, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintid3s (2022).

La Sala Sexta de Revisi3n de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Jos3 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 tr3mite de revisi3n del fallo de segunda instancia, proferido por el Juzgado D3cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga el 24 de mayo de 2021, que confirm3 la decisi3n 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 L3pez Osorio contra el municipio de Bucaramanga y otros.

Conforme a lo consagrado en los art3culos 86 de la Constituci3n Pol3tica y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 30 de agosto de 2021 la Sala de Selecci3n N3mero Ocho de la Corte Constitucional escogi3, para efectos de su revisi3n, el asunto de la referencia.

De conformidad con el art3culo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisi3n 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 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 JesÃ©s 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¡ximo 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€œconcentraci3n 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, incluye3 siete recibos de â€œingresosâ€” y â€œegresosâ€” de la Asociaci3n de Padres de la Instituci3n 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 L3pez Osorio por concepto de â€œceladur3a medio tiempoâ€” con distintos valores a pagar5.

1. En julio de 2016, el Departamento Administrativo de la Defensor3a del Espacio P3blico (en adelante, DADEP) instaur3 querella policiva en contra de la accionante con el fin de obtener la restituci3n del inmueble. En concreto, la apoderada de la entidad argument3 que el bien era de uso p3blico, pues era de propiedad del municipio de Bucaramanga y en este funcionaba la Instituci3n Educativa La Libertad6.

1. El conocimiento del proceso correspondi3 a la Inspecci3n de Polic3a Urbana en Descongesti3n No. 017. Esta autoridad de polic3a profiri3 auto del 14 julio de 2016, mediante el cual admiti3 la querella y orden3 notificar a la se±ora L3pez Osorio como querellada, para que contestara los hechos que sirvieron de fundamento a la acci3n policiva8.

1. El 5 de septiembre de 2016, la accionante present3 escrito de descargos ante la Inspecci3n de Polic3a mencionada. Indic3 que: (i) vivi3a en el colegio desde hac3a 25 a±os, (ii) es madre cabeza de familia y habita en ese lugar con sus hijos y su nieto, (iii) ha desempe±ado labores de cuidado y aseo de la instituci3n 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 solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo para que intercediera por ellos ante las autoridades. 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 recibió respuesta alguna por parte de esa entidad.

1. Ante la falta de respuesta por parte de la Defensoría del Pueblo, el 29 de enero de 2021¹¹, la accionante solicitó al DADEP de Bucaramanga, a la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio, al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio (en adelante, INVISBU) y al señor Jesús Alberto Perdomo, rector de la Institución Educativa La Libertad, lo siguiente: (i) que cesaran los actos perturbatorios en su contra, (ii) que se estudiara su situación para determinar si podía acceder a un programa estatal de adquisición de vivienda, (iii) que le ofrecieran acompañamiento y alternativas ante un eventual desalojo y (iv) que archivaran el proceso policivo adelantado en su contra. Su petición fue contestada por la mayoría de las entidades enunciadas, en los siguientes términos:

Primero. El 8 de febrero, el rector de la Institución Educativa La Libertad le informó a la accionante que como rector [está] en la obligación de salvaguardar el bien inmueble y los bienes que reposan en la institución y por tanto (sic) el ingreso de personas extrañas no está autorizado¹². En caso de que la accionante requiriera el ingreso de visitantes o familiares, debería informarlo con antelación para verificar y permitir su ingreso.

Tercero. El 4 de marzo de 2021, el DADEP le indicó que no era procedente solicitar el archivo de la acción policiva dado que la querella se adelantó 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. Así mismo, resaltó que la accionante podía ejercer su derecho a la defensa en el trámite del proceso policivo¹⁴.

Pretensiones

1. En el amparo promovido el 5 de abril de 2021, la accionante solicitó al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la vivienda digna, a la igualdad, al mínimo vital, de petición y el principio de confianza legítima. En consecuencia, pidió ordenar: (i) a la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No.1, que suspenda la querrela policiva que se adelanta en su contra para el desalojo del inmueble, hasta tanto la Alcaldía de Bucaramanga reubique al grupo familiar; (ii) a la Alcaldía de Bucaramanga que estudie la posibilidad de ceder el inmueble ocupado o, en caso de no ser procedente la cesión, reubique al grupo familiar en otra vivienda; (iii) al rector de la Institución Educativa La Libertad, que permita el acceso de visitantes a su hogar; y, (iv) a la Alcaldía de Bucaramanga y a la Secretaría de Desarrollo Social, que den respuesta a la petición del 29 de enero de 2021, mediante la cual la accionante solicitó que se analizara su situación y le informaran sobre los programas y ayudas sociales para personas en su situación.

Actuaciones en sede de tutela

Mediante auto del 6 de abril de 2021¹⁵, el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga avocó el conocimiento de la tutela y ordenó notificar al municipio de Bucaramanga, a la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio, al DADEP, al INVISBU, a la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 1 y al rector de la Institución Educativa La Libertad, en calidad de accionados. Así mismo, ordenó vincular a la Gobernación de Santander y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como terceros con interés en el proceso.

Contestación del Rector de la Institución Educativa La Libertad

Mediante escrito del 7 de abril de 2021¹⁶, el rector de la Institución Educativa La Libertad solicitó negar la acción de tutela en lo que respecta a la presunta violación de la vivienda digna por la restricción de las visitas. Para tal efecto, indicó que la accionante y su familia «viene[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 familia»¹⁷. Sin embargo, debido a que la vivienda está dentro de una institución educativa, fue necesario implementar medidas sanitarias para evitar la propagación del virus COVID-19. Por esta razón, se ha solicitado la colaboración de la demandante, a fin de evitar la

propagaci3n 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 se±ora L3pez Osorio, esa situaci3n no vulnera sus derechos fundamentales.

Contestaci3n del DADEP

El 8 de abril de 2021¹⁸, el Director del DADEP solicit3 al juez desvincularlo del tr3mite y declarar la improcedencia de la acci3n.

Inform3 que, en virtud de las competencias establecidas en el Acuerdo Municipal 035 de 2002, instaur3 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 destinaci3n espec3fica: prestar el servicio educativo, por lo que no puede ser objeto de ocupaci3n. Adem3s, el art3culo 277¹⁹ de la Ley 1955 de 2019 proh3be la enajenaci3n o cesi3n a t3tulo gratuito de los bienes fiscales destinados a la educaci3n.

Resalt3 que el proceso policivo a3n estaba en curso y, por lo tanto, no exist3a una decisi3n definitiva sobre la ocupaci3n objeto de denuncia. En tal sentido, æmal [pod3a] afirmarse la vulneraci3n de derechos o garant3as superioresâ20. As3 mismo, indic3 que la accionante pod3a solicitar la asesor3a de un abogado y de los funcionarios de la Personer3a dentro de la actuaci3n administrativa.

Por 3ltimo, manifest3 que, en respuesta del 4 de marzo de 2021, le inform3 a la accionante las razones por las que no acceder3a a sus peticiones.

El 8 de abril de 2021²¹, el Secretario de Desarrollo Social contest3 la acci3n de tutela y solicit3 negar las pretensiones dirigidas contra esa entidad.

De una parte, indic3 que la solicitud presentada por la accionante el 29 de enero de 2021, fue contestada mediante correo electr3nico del 15 de marzo de 2021. En ese correo, la Secretar3a de Desarrollo Social le solicit3 dar un n3mero de contacto para programar una visita por parte del 3rea de Trabajo Social y, a partir de la visita, intervenir en el marco de sus competencias. Sin embargo, la se±ora L3pez Osorio no contest3 tal solicitud.

De otra parte, se±al3 que el 7 de abril de 2021 un equipo interdisciplinario de esa Secretar3a realiz3 una visita a la vivienda de la actora. Con posterioridad a la visita, la

entidad le indic³ que esa dependencia no contaba con oferta institucional destinada a: (i) dar soluci³n a situaciones de desalojo; (ii) otorgar subsidios de vivienda o (iii) pagar c³gones de arrendamiento. No obstante, le dio informaci³n sobre los programas en materia de equidad de g³nero a cargo de la Secretar³ia, a los cuales podr³ia acceder como beneficiaria.

Contestaci³n de la Inspecci³n de Polic³ia Urbana en Descongesti³n No. 1

Mediante memorial del 8 de abril de 2021²², la Inspectora de Polic³ia Urbana solicit³ declarar improcedente la acci³n de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Indic³ que en el tr³mite policivo a⁹n no se hab³ia agotado la etapa de pruebas, por lo que la accionante podr³ia intervenir y ejercer su derecho de defensa.

Contestaci³n del INVISBU

Mediante memorial del 8 de abril de 2021²³, el INVISBU solicit³ su desvinculaci³n del tr³mite de tutela. Indic³ que la entidad respondi³ de fondo la solicitud presentada por la accionante el 29 de enero de 2021. En esta, le inform³ sobre los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional y los programas ofertados por el INVISBU. Adicionalmente, reiter³ la informaci³n acerca de los aludidos programas para acceso a la vivienda, tanto de orden municipal como de orden nacional.

Contestaci³n del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Mediante memorial del 13 de abril de 2021²⁴, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicit³ al juez de tutela negar el amparo y desvincularlo del proceso. Se³al³ 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 inter³es social urbana. En efecto, el Ministerio es el ente que dicta la pol³tica p⁹blica en materia habitacional, mas no es el encargado de ejecutarla. Esa tarea est³ a cargo de FONVIVIENDA, de acuerdo con el Decreto 555 de 2003.

De otra parte, inform³ que en 2012 el Gobierno Nacional implement³ una nueva pol³tica de vivienda dirigida a las personas m³is vulnerables, entre ellas, la poblaci³n en situaci³n 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 Información de la Red para la Superación de Pobreza Extrema (SIUNIDOS), en el SISBAM, en el Registro Anual de Población Desplazada o en el Sistema de Información 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 último, describo los cinco programas de solución habitacional desarrollados por el Gobierno Nacional, a saber: (i) vivienda gratuita fase II, enfocado en garantizar el acceso a la vivienda a las familias más vulnerables y de escasos recursos económicos²⁵; (ii) mi casa ya, dirigido a hogares con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes (en adelante, SMMLV), a los que el Gobierno les subsidia la compra de una vivienda, de hasta 150 SMMLV; (iii) semillero de propietarios, es un programa de arrendamiento social con opción de compra dirigido a la población con ingresos iguales o inferiores a dos SMMLV; (iv) casa digna vida digna, es un plan de mejoramiento de vivienda con focalización territorial. Son beneficiarios de este programa a los propietarios, ocupantes de bienes fiscales que puedan ser objeto de titulación en los términos del artículo 14 de la Ley 708 de 2001, o quienes demuestren posesión de un inmueble con al menos 5 años de anterioridad a su postulación al subsidio²⁶, y (v) semillero de propietarios-ahorradores, para promover la adquisición de vivienda a través del ahorro y el crédito hipotecario o el leasing habitacional como mecanismos de financiación, del cual es beneficiaria la población con ingresos inferiores a dos SMMLV²⁷.

Contestación de la Secretaría de Vivienda de Santander

Mediante memorial del 13 de abril de 2021²⁸, el Secretario de Vivienda y Hábitat Sustentable de la Gobernación de Santander solicitó su desvinculación del proceso de tutela. En primer lugar, explicó que la actora no presentó ninguna petición ni agotó ningún procedimiento ante la Gobernación. Recalcó 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, indicó que corresponde a la accionante solicitar al municipio de Bucaramanga que le dé prioridad en la asignación de algún programa de vivienda. Una vez cumplidos los requisitos ante el ente territorial, la actora podrá acudir a la Gobernación de Santander para obtener alguno de los subsidios existentes²⁹.

De otra parte, indic   que la asignación 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.

Contestación del FONVIVIENDA

Mediante escrito del 14 de abril de 2021³⁰, la apoderada de FONVIVIENDA indic   que la accionante no se había postulado a ninguna de las convocatorias realizadas por la entidad. Aclaró 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 podría ser responsable de la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la actora. Por lo tanto, solicitó la desvinculación de FONVIVIENDA del proceso de tutela. También se refirió a los programas existentes a nivel nacional para acceder a subsidios de vivienda.

Contestación 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), respondi   que en su sistema de gestión documental no obra ninguna solicitud elevada por la señora López Osorio.

Así mismo, señaló que, de las distintas modalidades de subsidio de vivienda urbana dirigida a población en condición de desplazamiento la entidad, solo participa en el procedimiento de asignación del subsidio familiar de vivienda 100 % en especie â  SFVEâ  . En este proceso, el DPS â  ese limita a realizar una labor técnica de focalización para [la] identificación de potenciales beneficiarios y selección de beneficiarios³²â  . Posteriormente, FONVIVIENDA es quien asigna el subsidio.

Por otra parte, explic   que, además de la modalidad de subsidio familiar antes mencionada, est   el â  Subsidio Familiar de Vivienda para Población en Situación de Desplazamientoâ  . En este, las competencias en materia de subsidios familiares para población desplazada le corresponden a FONVIVIENDA. Por lo tanto, alertó a la accionante para que est  a atenta a las convocatorias que se surtan y se postule para acceder a un subsidio de vivienda para población desplazada.

Por último, indic   que, según la consulta realizada sobre la situación de la señora

López 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 población a los que se dirige el programa de vivienda gratuita (SISBEN III) no cuenta con las demás condiciones, esto es, estar inscrita en el RUV, ser parte de la población desplazada de la Estrategia Unidos con subsidio asignado o calificado o ser beneficiaria de algún subsidio por bolsa de desastres o censo de damnificados.

Contestación de la Defensoría del Pueblo Regional

El 8 de abril de 2021³³, la Defensora del Pueblo “Regional Santander” solicitó el amparo de los derechos fundamentales de la accionante. Por un lado, señaló que la actora ocupa el bien en calidad de tenedora porque “al parecer existió un contrato de arrendamiento” lo cual demostraría que no existió una invasión del “espacio público”. Por otro lado, manifestó que, en caso de no probarse la existencia de un contrato de arrendamiento o la existencia de un contrato laboral, existe “una confianza legítima” dado que la “ocupación” del bien inmueble fue de buena fe³⁴.

Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

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

En primer lugar, no consideró necesario estudiar la presunta vulneración del derecho a la igualdad, porque no encontró parámetros de comparación para determinar su desconocimiento. En segundo lugar, aclaró que el proceso policivo aún estaba en trámite. En consecuencia, la accionante podrá interponer los recursos procedentes en contra de la decisión de fondo que adopte la autoridad de policía. Asimismo, concluyó que, al tratarse de un bien de uso público, este es imprescriptible.

Por último, el a quo concluyó que no se acreditó la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. Lo

anterior, por cuanto la informaci3n sobre su situaci3n socioecon3mica no era suficiente para ordenar la suspensi3n provisional del proceso policivo.

Impugnaci3n

El 20 de abril de 2021³⁶, la actora impugn3 la sentencia de primera instancia. En su escrito manifest3: primero, que el a quo no se refiri3 a la totalidad de los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela, porque omiti3 estudiar el derecho a la igualdad. Segundo, que no realiz3 un an3lisis adecuado del principio de confianza leg3tima, pues la accionante no hab3a recibido acompa±amiento ni obtenido ninguna soluci3n para poder ser reubicada.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 24 de mayo de 2021³⁷, el Juzgado D3cimo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga confirm3 la decisi3n del a quo. Estableci3 que estaba en curso el proceso policivo y en ese tr3mite la accionante pod3a interponer los recursos de ley y ejercer su derecho de defensa. Adicionalmente, consider3 que la actora no acredit3 estar ante la inminencia de sufrir un perjuicio irremediable, por lo que la tutela no pod3a desplazar el procedimiento administrativo en curso.

Actuaciones en sede de revisi3n

Auto de pruebas

Por medio de Auto del 5 de octubre de 2021³⁸, la Magistrada sustanciadora decret3 la pr3ctica de pruebas en el proceso de la referencia. En esa providencia, formul3 una serie de preguntas a la accionante, a la Inspecci3n de Polic3a Urbana en Descongesti3n No. 01 de Bucaramanga, al DADEP, a la Alcald3a de Bucaramanga y a Jes3s Alberto Perdomo G3mez, rector de la Instituci3n Educativa La Libertad.

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

Respuesta del Inspector de Polic3a Urbano No. 11 en Descongesti3n 1

Mediante oficio recibido por la Secretar3a General de la Corte Constitucional el 19 de octubre

de 202139, el inspector de policía inform³ lo siguiente:

* El proceso policivo No. 13119 actualmente est³ en curso y no se ha tomado una decisi³n de fondo.

* El 16 de marzo de 2016, el rector de la instituci³n educativa recib³ una queja en la que se inform³ que uno de los habitantes del inmueble dentro de la Instituci³n Educativa la Libertad “consume y distribuye drogas alucin³genas”⁴⁰, raz³n por la que decidi³ iniciar la querella policiva.

* La Inspecci³n de Polic³a program³ diligencia de inspecci³n ocular para el 22 de octubre de 202141, con el fin de constatar los hechos que dieron fundamento a la interposici³n de la querella⁴².

* No se ha llevado a cabo ninguna diligencia de desalojo en contra de Pastora L³pez y su familia.

* En el desarrollo del proceso policivo han ocurrido las siguientes actuaciones: (i) la notificaci³n del auto admisorio 14 de julio de 2016 a Pastora L³pez Osorio. Esta se hizo por conducta concluyente mediante Auto del 9 de agosto de 2016⁴³ porque la querellada se neg³ a firmar el documento de notificaci³n personal, (ii) el 5 de septiembre de 2016, la se³ora L³pez Osorio present³ memorial ante la Inspecci³n. En ese documento respondi³ a los hechos objeto de denuncia en la querella y alleg³ las pruebas pertinentes, (iii) la Inspecci³n fij³ fecha de audiencia de conciliaci³n para el 18 de enero de 2017. Sin embargo, esta no se pudo llevar a cabo porque la se³ora L³pez Osorio no se present³ a conciliar, y (iv) a pesar de que en dos ocasiones se fijaron fechas para practicar la inspecci³n ocular (el 10 de febrero de 2017 y el 13 de julio de 2021), estas no se llevaron a cabo⁴⁴.

Además, el Inspector de Policía Urbano No. 11 en Descongestión 1 anexa el expediente del proceso policivo No. 13119.

Respuesta de la accionante

Mediante escrito recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 20 de octubre de 202145, la señora López Osorio informó lo siguiente:

* En 1990 la señora Marina Lizcano (abuela de sus hijos) tenía permiso de la Alcaldía de Bucaramanga para habitar en el inmueble ubicado en la Institución Educativa La Libertad. Entre el Alcalde del municipio y la señora Lizcano no se suscribió un contrato de arrendamiento. Sin embargo, pagaba dos mil pesos mensuales por habitar en el predio.

* Luego, en 1991, Pastora López junto con su esposo y sus hijos se fueron a vivir con la señora Lizcano en el inmueble ubicado en la Institución Educativa La Libertad. Posteriormente, la abuela de sus hijos dejó el inmueble, pero la accionante y su núcleo familiar siguieron habitando la vivienda.

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

* Actualmente trabaja en servicios generales en el “Jardín Infantil La Ronda” y mensualmente recibe un SMLMV.

* Junto con sus hermanas, ayuda económicamente a la manutención de su padre de 82

años, quien vive en Cimitarra, Santander en un hogar con otros abuelos y recibe una ayuda del gobierno”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 relación con el lugar de vivienda, indicó que es “un lugar pequeño para que vivan 6 personas48”. Sin embargo, adujo que no cuentan con los recursos económicos suficientes para vivir en otro lugar.

* El núcleo familiar no está 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 algún contrato laboral con la institución educativa. Sin embargo, afirma que en el pasado desarrolló actividades de aseo, portería y vigilancia en el colegio.

Respuesta del DADEP

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

* En ejercicio de las competencias contenidas en el Acuerdo Municipal 035 de 2002 y el Decreto Municipal 012 de 2003, el DADEP presentó querrela ante las Inspecciones Urbanas de Policía. La querrela tiene como finalidad recuperar el inmueble destinado especí-

ficamente al servicio educativo que es ocupado por la señora LÃ³pez Osorio.

* Entre el municipio de Bucaramanga y la accionante no se ha celebrado contrato de arrendamiento alguno, ni ha existido ninguna autorizaci3n por parte de la administraci3n para habitar el predio. En este sentido, seÃ±ala3 que en el archivo de la entidad â€œno reposan [las] copias de recibos de pago de arrendamiento a los que alude Pastora LÃ³pez50â€œ.

* El Ãºnico proceso policivo que se ha adelantado para el desalojo del inmueble es el radicado bajo el No. 13119, adelantado ante la Inspecci3n de PolicÃa Urbana en Descongesti3n No. 1 contra la señora LÃ³pez Osorio.

Respuesta del rector de la Instituci3n Educativa La Libertad

Mediante escrito recibido por la SecretarÃa General de la Corte Constitucional el 2 de noviembre de 202151, el rector de la Instituci3n Educativa La Libertad informÃ3:

* En los archivos de la instituci3n 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 señora LÃ³pez Osorio vive en la Instituci3n 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 Instituci3n 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 señora Pastora LÃ³pezâ€œ52.

Escrito allegado por la accionante

Mediante memorial del 18 de noviembre de 2021, la actora inform³ a la Corte lo siguiente. Primero, que para el día 19 de noviembre de 2021, la Alcaldía de Bucaramanga program³ una reuni³n con empleados de distintas dependencias de la entidad. Ante esta situaci³n, se present³ ante la Alcaldía para ser notificada de los actos administrativos que ésta haya expedido y para acceder al expediente. Asegur³ que, pese que solicit³ a la entidad notificarla de las actuaciones, no lo consigui³. Por esa raz³n, no tiene conocimiento de las determinaciones que pueda tomar la entidad y “[tiene] miedo de que quieran [desalojarlos]”.

Segundo, sostuvo que el 30 de octubre de 2021, fue informada de que su contrato con el “Jardín Infantil La Ronda” termina el 30 de noviembre de 2021. Por lo anterior, va a dejar de percibir el ingreso correspondiente a su trabajo.

En consecuencia, pidi³ la “atenci³n y apoyo” de la Corte ante la difícil situaci³n que enfrentan ella y su familia.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9^o, de la Constituci³n y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisi³n de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

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

arrendamiento, en respuesta al auto de pruebas indic³ que los pagos los hizo de los años 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 Instituci³n 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 ni³as, ni³os y adolescentes.

De otra parte, el rector de la instituci³n educativa asegura que no se ha impedido la ocupaci³n del inmueble por parte de la accionante, pues desde 1991 habita en la instituci³n educativa. Sin embargo, es su deber, como director de la instituci³n, velar por la seguridad de los estudiantes y evitar la propagaci³n del virus COVID-19. Por esa raz³n, debe restringir la entrada de otras personas al colegio.

1. La situaci³n f³ctica exige a la Sala determinar si procede la tutela para: (i) solicitar la suspensi³n 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 instituci³n 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 consideraci³n que a³n no existe decisi³n definitiva respecto de la querella policiva presentada por la administraci³n para recuperar el inmueble.

1. En caso de superar los requisitos de procedencia general de la acci³n de tutela, la Sala analizar³ el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

* Â¿El municipio de Bucaramanga, la Secretar³a de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la Defensor³a del Espacio P³blico, el Instituto de Vivienda de Inter³s Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga y la Inspecci³n de

Policía Urbana en Descongestión No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al ánimo vital y el principio de confianza legítima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restitución de un bien de carácter público?

Para responder a este interrogante, se reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna, la confianza legítima y el alcance de la vivienda digna en procesos de desalojo. Con fundamento en estas consideraciones, se examinará la situación en el caso concreto.

* ¿El rector de la Institución Educativa La Libertad vulnera 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 hará una breve referencia al principio de buena fe y el abuso del derecho y, con base en esta consideración, se estudiará el caso concreto.

* ¿La Alcaldía de Bucaramanga vulnera el derecho fundamental de petición de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del término previsto en el artículo 14 la Ley 1755 de 2015?

Para resolver el problema, se estudiará el contenido y alcance del derecho fundamental de petición. Con fundamento en tal consideración, se resolverá el caso concreto.

De las circunstancias que la demandante estima violatorias de sus derechos, no se evidencia relación alguna con el derecho a la igualdad. Por esa razón, esta Sala no planteará un problema jurídico relacionado con ese derecho fundamental.

A continuación, se estudiarán los requisitos generales de procedencia en este caso particular.

Examen de procedencia de la acción de tutela

Legitimación activa

1. El artículo 86 de la Constitución Política establece la facultad que tiene toda persona para interponer la tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. Según esta norma constitucional, es el titular de los derechos fundamentales cuya protección o restablecimiento se persigue quien está legitimado para interponer la solicitud de amparo.

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

En este caso, la accionante está legitimada para presentar la solicitud de amparo. En efecto, la señora Pastora López Osorio habita un inmueble ubicado al interior de la Institución Educativa La Libertad, cuyo desalojo pretenden algunas de las instituciones accionadas. Además, interpone la acción de tutela en nombre propio y solicita la protección de los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, a la igualdad, de petición y el principio de confianza legítima, de los que es titular. Luego, se encuentra cumplido el referido requisito.

Legitimación pasiva

1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela puede promoverse en contra de cualquier autoridad pública, ante la vulneración o amenaza de los

derechos fundamentales del accionante. La solicitud de amparo también puede presentarse en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público o privados cuya conducta afecte directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

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

1. La accionante formuló acción de tutela en contra del municipio de Bucaramanga, la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga, el DADEP, el INVISBU, la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 01 y el rector de la Institución Educativa La Libertad. Analizados los presupuestos fácticos del caso y las pretensiones de la acción de tutela se advierte cumplido el requisito de legitimación por pasiva de las autoridades accionadas y vinculadas al trámite de tutela. En primer lugar, el municipio de Bucaramanga, el DADEP y la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 01 han intervenido en el trámite policivo. El primero, interpuso la querrela policiva a nombre del municipio de Bucaramanga y la inspección es quien tiene a su cargo el trámite del proceso correspondiente.

1. En segundo lugar, el municipio de Bucaramanga, la Secretaría de Desarrollo Social y el INVISBU⁵⁶, son las autoridades que tienen a su cargo la planificación y desarrollo de políticas públicas de vivienda.

Así mismo, está acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Secretaría de Vivienda de la Gobernación de Santander⁵⁷ y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁵⁸, como quiera que estas instituciones son las encargadas de manejar los programas para la garantía de la vivienda digna a nivel departamental y nacional.

1. En tercer lugar, está acreditada la legitimación pasiva de Jesús Alberto Perdomo, como

rector de la Institución 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 legitimación por pasiva en el presente asunto.

Inmediatez

1. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término 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 propósito de “protección inmediata” de los derechos fundamentales, que implica que, pese a no existir un término específico para acudir al juez constitucional, las personas deben actuar diligentemente y presentar la acción 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 después de transcurrido un tiempo considerable desde el momento en que se vulneró o amenazó un derecho fundamental. Dichas circunstancias son las siguientes: (i) cuando se advierten razones válidas para la inacción del actor, tales como la configuración de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor; (ii) en los casos en los que la situación de debilidad manifiesta del peticionario torna desproporcionada la exigencia del plazo razonable, y (iii) excepcionalmente, cuando se presenta una situación de permanencia o prolongación en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que hace imperiosa la intervención del juez constitucional⁶⁰.

1. En el presente caso, el proceso policivo en contra de la accionante inició el 14 de julio de 2016, día en el que se expidió el auto 13119 y fue notificado a Pastora López Osorio. El 5 de septiembre del mismo año, la querellada dentro del proceso presentó escrito de descargos. Así mismo, en septiembre de 2016 la accionante puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo la situación para obtener la protección de sus derechos fundamentales dentro del trámite policivo adelantado en su contra. Posteriormente, el 29 de enero de 2021, la accionante radicó petición ante distintas autoridades para obtener la suspensión del proceso policivo u obtener alternativas de reubicación.

1. La actora afirma que desde julio de 2016 enfrenta una amenaza a su derecho fundamental a la vivienda digna. Esto ocurre porque, según la accionante, desde la interposición de la querrela está sujeta a que se ordene la restitución del inmueble y, en consecuencia, a ser desalojada de su lugar de vivienda. A raíz de esto, ha emprendido una serie de actuaciones tendientes a impedir el desalojo de su lugar de habitación. Entre estas acciones, en 2021 radicó varias peticiones ante distintas entidades, mediante las cuales solicitó, entre otros, la suspensión del proceso policivo.

Adicionalmente, la accionante muestra que existe una situación actual que es la decisión del rector de la Institución Educativa de restringir el ingreso de visitantes al inmueble en el que vive.

En consecuencia, siguiendo la línea jurisprudencial actualmente vigente de la Corte Constitucional que evalúa la inmediatez a partir de la actualidad en la afectación del derecho fundamental que se pretende proteger, para la Sala está acreditado el requisito de inmediatez en el presente asunto. En efecto, entre el 14 de julio de 2016, fecha en la que se notificó a la accionante del auto que admitió la querrela policiva y el 5 de abril de 2021, fecha en la que la accionante interpuso la solicitud de amparo existe una situación actual de amenaza de sus derechos fundamentales.

Subsidiariedad

1. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que «[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». Es decir que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan idóneos y eficaces para solicitar la protección 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 administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, 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 administración de justicia⁶¹.

Sin embargo, aún cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idóneo 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 análisis, según la jurisprudencia de esta Corporación, no puede hacerse en abstracto, sino que depende del caso concreto, para lo cual deben tomarse en cuenta las características procesales del mecanismo y el derecho fundamental involucrado⁶³. Así, el mecanismo principal excluye la procedencia de la acción de tutela cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado⁶⁴.

Tal perjuicio debe tener las siguientes características:

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

El trámite de los procesos policivos para la solución de querellas para la recuperación de bienes de propiedad del Estado

1. Los procesos policivos tienen como finalidad amparar la posesión, 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 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En concreto, los artículos 223 y subsiguientes regulan el trámite del proceso, que se desarrolla en cuatro etapas, a saber: (i) el inicio de la acción, que puede ser a petición de parte o de oficio; (ii) la citación al quejoso y al presunto infractor, para que comparezcan a audiencia dentro de los cinco días siguientes al conocimiento de la presunta infracción; (iii) la audiencia pública, que se desarrolla en el lugar de los hechos, o en el despacho del inspector o de la autoridad especial de policía. Dentro de esta audiencia las partes tienen la oportunidad de exponer sus argumentos y solicitar pruebas. Por último, la autoridad de policía valora las pruebas y dicta la orden correspondiente; y (iv) la interposición de recursos contra la decisión proferida en contra de la autoridad de policía.

1. En Sentencia C-349 de 2017⁶⁷, la Corte Constitucional estudió, en general, las fases y oportunidades que se surten en el proceso policivo verbal abreviado, y resumió el trámite de la siguiente manera:

• (a) 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 práctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretará y practicarlas en los cinco días siguientes, lo cual también puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al día siguiente al vencimiento del término para la práctica de pruebas; d) terminada la etapa probatoria, la autoridad debe tomar la decisión respectiva, y fundarla en las normas y hechos conducentes demostrados; e) la decisión se notifica por estrados; f) contra la decisión proceden los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en este último caso si la resolución es de primera pero no si es de única instancia; g) los recursos se deben solicitar, conceder y sustentar en la misma audiencia, el de reposición se ha de resolver en la misma audiencia, y el de apelación dentro de los ocho días siguientes; (h) la decisión que contiene orden o medida correctiva de policía debe ser cumplida en los cinco días siguientes a que esté ejecutoriada, o podrá ejecutarse coactivamente si es posible.

Así mismo, el parágrafo 1º del artículo 223 del código en cita contempla la posibilidad de que la autoridad de policía decrete la inspección al lugar. En los casos en que esta actuación sea necesaria, se practicará 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 decisión en esta audiencia o al final de la suspensión, si esta fue suspendida.

En la Sentencia C-349 de 2017, esta Corporación también estudió los comportamientos contrarios a la convivencia enunciados por el código y sus consecuencias jurídicas. En particular, el numeral 1º del artículo 77 seña la como comportamiento contrario a la convivencia «perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente». Como medida correctiva para quienes incurran en esta conducta se contempla la restitución y protección del bien inmueble.

1. Ahora bien, a pesar de que las autoridades de policía son administrativas, en el proceso policivo ejercen funciones jurisdiccionales⁶⁸. De lo anterior, se derivan dos consecuencias. Primero, que al tratarse de una actuación judicial, la querellada cuenta con las garantías 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 policía son actos excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Según lo dispuesto en el artículo 105 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011⁶⁹, no pueden ser objeto de control de esta jurisdicción las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley, tales como las relacionadas con el amparo de la posesión, la tenencia o la servidumbre⁷⁰.

En este sentido, en la Sentencia T-367 de 2015⁷¹, esta Corporación precisó que en el proceso policivo previsto en el Decreto 1355 de 1970 «algunas de las decisiones que se adoptan en ejercicio de esa función de policía 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 policía civiles, como ocurre en las acciones policivas».

1. En conclusión, en los procesos policivos para la restitución de bienes de propiedad pública, la autoridad de policía ejerce actuaciones de naturaleza judicial, en virtud de la función de policía asignada constitucional y legalmente. Es por esto que las órdenes de desalojo que adopte pueden ser debatidas mediante la acción de tutela cuando se cumplan los requisitos para que proceda la tutela contra providencia judicial.

La subsidiariedad como presupuesto de procedencia de la acción 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 administración para la recuperación de los bienes públicos 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 estudió la acción de tutela presentada por un grupo de accionantes, víctimas de desplazamiento forzado. Debido a esta situación, se vieron obligadas a ocupar un bien público en el que realizaron construcciones rudimentarias para albergar sus grupos familiares. Al conocer de esta situación, la Alcaldía de Villavicencio inició un proceso de restitución de bien de uso público, en el cual se emitió una orden de desalojo del predio.

Este Tribunal estableció que en ese caso «no [existía] otro medio de defensa judicial para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluiría el proceso administrativo de restitución de bien de uso público». En especial, porque respecto de las decisiones adoptadas en un proceso policivo no procede acción judicial alguna. Por tal razón, concluyó que se acreditaba el requisito de subsidiariedad, porque la tutela procedía como mecanismo principal.

Posteriormente, en la Sentencia SU-016 de 2021⁷³, esta Corporación estudió la acción de tutela presentada por 57 familias en situación de pobreza extrema y que eran sujetos de especial protección constitucional. Entre ellos había víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad, migrantes venezolanos y la mayoría de los núcleos familiares estaban integrados por menores de edad. La situación económica de estas familias demostraba que no podían 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 raíz de esta situación, diversas autoridades del municipio adelantaron diligencias de desalojo con el fin de recuperar el lote y construir un proyecto de vivienda de interés social.

Para la Corte, se cumplió con el requisito de subsidiariedad por las siguientes razones: «(i) las actuaciones del procedimiento de desalojo no están sujetas a control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa; (ii) las acciones civiles procedentes están instituidas principalmente para debatir los derechos reales sobre el inmueble; (iii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la tutela como mecanismo principal para la discusión y protección de los derechos fundamentales de sujetos en situación de

vulnerabilidad que enfrentan procesos de desalojo; (iv) entre los accionantes se encuentran víctimas de desplazamiento forzado, en relación con los cuales resulta desproporcionada la exigencia de agotar mecanismos ordinarios en el trámite de desalojo; (v) entre los actores también concurren otras circunstancias de especial protección 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 población más vulnerable. Luego, este requisito de procedencia formal de la acción de tutela se encuentra acreditado.â€œ (Negritas fuera del texto original)

La Sala Plena seÃ±alÃ³ que el caso involucraba a sujetos de especial protección constitucional. Por esa razón, considerÃ³ que: (i) las acciones civiles no resolvían el asunto porque se dirigían a discutir derechos reales de los que los accionantes admitían no ser titulares, y (ii) la decisión de desalojo no podía ser demandada mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, no existían medios de defensa dirigidos a proteger de manera eficaz los derechos fundamentales de los accionantes.

1. En conclusión, en los procesos policivos para la restitución de bienes de propiedad del Estado, la autoridad de policía ejerce función de policía y, por lo tanto, funciones jurisdiccionales⁷⁴. Por esta razón, el medio judicial idóneo y eficaz para lograr la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados con las decisiones de naturaleza jurisdiccional proferidas por las autoridades de policía es la acción de tutela. Sin embargo, su procedencia está condicionada a la acreditación de los criterios fijados por la Corte para la procedibilidad de la solicitud de amparo contra providencias judiciales⁷⁵.

A continuación, la Sala hará referencia a los tipos de bienes de carácter público y a la prohibición legal de ceder a título gratuito bienes fiscales destinados a la prestación del servicio público de educación.

La prohibición legal de ceder a título gratuito bienes fiscales destinados a la prestación del servicio público de educación

1. El artículo 674 del Código Civil⁷⁶ define los bienes públicos como aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional los bienes que pertenecen al dominio público son los que «la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad»⁷⁷.

Dentro de esta categoría, el mismo Código definió dos tipos de bienes. Por un lado, los bienes de uso público propiamente dicho, cuyo uso común 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 señalado que «sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general»⁷⁸. Es decir que, todos los bienes cuyo uso sea de todos los habitantes y estén a su servicio permanente, como son las calles, plazas, parques y puentes, son bienes de uso público.

Por otro lado, están los bienes fiscales, que pertenecen a personas jurídicas de derecho público y están destinados a la prestación de un servicio público que la administración utiliza de forma inmediata o de una función pública. Sobre el particular, el Consejo de Estado, ha señalado que «el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad»⁷⁹. Como ejemplo de este tipo de bienes están los edificios en donde funcionan oficinas públicas o instituciones educativas públicas, entre otros.

1. El artículo 277 la Ley 1955 de 2017⁸⁰ faculta a las entidades públicas para transferir, mediante cesión a título gratuito, la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional. Esto, siempre y cuando la ocupación ilegal: (i) haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social, y (ii) haya ocurrido de manera ininterrumpida con ánimo diez años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La misma norma establece que en ningún caso procederá la cesión de inmuebles sobre bienes fiscales destinados a la salud y a la educación.

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

educación no puede aspirar a que le sea cedida la propiedad sobre aquélla.

1. A partir de los parámetros señalados, es necesario analizar si, en el caso particular, la acción 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 determinación. En el desarrollo de éste, la accionante puede solicitar y aportar pruebas y ser oída con el fin de presentar sus argumentos de defensa. Así mismo, puede interponer recursos, como son los de reposición y apelación, para controvertir cualquier decisión que adopte la autoridad de policía.

En ese orden de ideas, podríamos pensarse que, como no existe una providencia que ordene el desalojo y que sea susceptible de ser controvertida mediante acción de tutela, esta acción sería improcedente para obtener el amparo porque la accionante debería esperar a que la autoridad de policía adoptara una decisión definitiva. Sin embargo, esa posición resulta irrazonable por cuatro razones.

1. Primero. De acuerdo con el artículo 277 de la Ley 1955 de 2017, existe una prohibición expresa de ceder bienes fiscales destinados a la prestación del servicio público de educación. Esto implica que la accionante nunca podrá aspirar a que se reconozca el derecho de dominio sobre la porción del bien inmueble que ocupa. Así pues, es previsible que el proceso policivo culmine con una decisión de desalojo porque la ocupante nunca podrá reclamar un derecho real sobre el predio.

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

actores estÄn instituidos para debatir el fundamento de la orden de desalojo y, por lo tanto, suponen discutir los derechos que alegue sobre el bien, que serÄn los Änicos motivos para frustrar el desalojo. Sin embargo, como ya se explicÄ³, los bienes fiscales destinados a la educaciÄ³n no pueden ser objeto de cesiÄ³n. En consecuencia, la decisiÄ³n de desalojo no serÄa modificada en caso de que existiese una decisiÄ³n en ese sentido y se interpusiesen los recursos procedentes.

1. Tercero. De acuerdo con el artÄculo 86 de la ConstituciÄ³n PolÄtica, la tutela es un mecanismo dirigido a obtener la protecciÄ³n de derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acciÄ³n u omisiÄ³n de cualquier autoridad pÄblica. En este caso, la accionante pretende evitar que se profiera una decisiÄ³n de desalojo por parte de las autoridades de policÄa. Entonces, la existencia del trÄmite policivo y la certeza sobre la naturaleza del bien evidencian que el desalojo parece inevitable y que la accionante y su nÄcleo familiar estÄn ante la amenaza de salir de su lugar de vivienda.

Es justamente ante estas situaciones que, segÄn la jurisprudencia de esta CorporaciÄ³n, en particular la Sentencia SU-016 de 2021, la acciÄ³n de tutela procede como mecanismo para controvertir Ärdenes de desalojo proferidas por la autoridad de policÄa.

1. Cuarto. El artÄculo 228 de la ConstituciÄ³n PolÄtica⁸¹ define a la administraciÄ³n de justicia como una funciÄ³n pÄblica e impone a todas las autoridades judiciales la obligaciÄ³n de hacer realidad los propÄ³sitos que inspiran la ConstituciÄ³n en materia de justicia y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administraciÄ³n a todos los asociados⁸². En concreto, a travÄs de la administraciÄ³n de justicia, se asegura la protecciÄ³n de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demÄs derechos y libertades pÄblicas.

En concordancia con esta disposiciÄ³n, la Ley 270 de 1996 prevÄ© los principios que informan la administraciÄ³n de justicia, dentro de los cuales estÄn el acceso a la justicia (artÄculo 2Äº), la celeridad (artÄculo 4Äº), la eficiencia (artÄculo 7Äº) y el respeto de los derechos (artÄculo 9Äº). Estos principios son mandatos que deben ser observados por

quienes administran justicia en cada caso particular.

El derecho de acceso a la administración de justicia comporta las obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo del Estado⁸³. La obligación de garantía supone la existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición 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 aún no existe una providencia que decrete el desalojo e instar a la accionante a presentar una nueva cuando está ante la inminencia de que se ordene el desalojo de su lugar de habitación, desconocer su derecho a la administración de justicia. En efecto, esa posición formalista dejará de lado que existe una amenaza y obligará a la actora a esperar a que se vulneren sus derechos para poder acceder a la tutela como mecanismo de protección de sus garantías fundamentales.

1. Por lo tanto, teniendo en cuenta que: (i) es previsible que el proceso policivo culmine con una decisión de desalojo porque la cesión y el uso exclusivo de los particulares de bienes fiscales destinados a la educación están expresamente prohibidos por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinación en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarían la protección del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos amenazados por la acción u omisión de autoridades públicas, y (iv) los jueces tienen la obligación de orientar sus actuaciones para dar solución efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento; la tutela objeto de análisis es procedente a pesar de que el proceso policivo no ha culminado. La interpretación contraria contravendría la protección 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 acción de tutela bajo examen. En consecuencia, la Sala analizará cada uno de los problemas jurídicos de fondo, anunciados en el fundamento jurídico 4 de esta sentencia.

Estudio del primer problema jurídico: ¿el municipio de Bucaramanga, la Secretaría de Desarrollo Social, el DADEP, el INVISBU y la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al mínimo vital y el principio de confianza legítima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restitución de un bien de carácter público?

El derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia⁸⁴

1. El artículo 51 de la Constitución Política⁸⁵ señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo, en razón 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 adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder, es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; 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 Corporación⁸⁷, en concordancia con la Observación General No. 4, en la cual el Comité de Derechos

Económicos Sociales y Culturales⁸⁸ desarrolló el contenido del derecho a la vivienda adecuada, previsto por el artículo 1189 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales⁹⁰.

En la Observación General No. 4, el Comité precisó que este derecho implica «disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable». Además, identificó siete elementos que delimitan el concepto de «vivienda adecuada»: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar y (vii) adecuación cultural.

1. Para que sea procedente la acción de tutela para la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, es necesario poder traducirlo en un derecho subjetivo. Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención 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 protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva⁹².

1. Con respecto a esta última hipótesis, este Tribunal se ha referido al principio de solidaridad social que, de conformidad con el artículo 95 superior, es un deber de todos los asociados y, de forma correlativa, genera medidas de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenómenos sociales económicos o naturales.

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

cuando las personas se encuentran en circunstancias especiales como "disminución por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedades de tipo económico o de otra índole, cuando se afecta su mínimo vital o cuando se encuentran en situaciones en las que se restringe grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamental"93.

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

El principio de confianza legítima

1. El artículo 83 de la Constitución Política dispone que "[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas". El principio de confianza legítima es una proyección del principio de buena fe. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que la confianza legítima es un principio constitucional que implica una prohibición para la administración. En concreto, supone que las autoridades no pueden cambiar de manera sorpresiva ciertas condiciones que permitan a los administrados de manera directa o indirecta confiar en que las condiciones de su actuar se mantengan sin otorgar un período de transición o brindar alternativas para solucionar los efectos de su decisión94. En esencia, este principio consiste en que el ciudadano debe desarrollarse en un medio jurídico estable y previsible, en el cual pueda confiar.

En este sentido, la Sentencia C-131 de 200495 señala que el principio de confianza legítima

"Se trata, por tanto, [de] que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos

casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.

Así mismo, este Tribunal ha identificado cuatro presupuestos sobre los cuales se funda este principio, a saber: (i) la necesidad de preservar el interés general; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y el administrado; (iii) la necesidad de adoptar medidas de carácter transitorio para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración 96, y (iv) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe⁹⁷.

Por lo tanto, para la administración 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 contraríen sus expectativas legítimamente fundadas. La aplicación de este principio presupone la existencia de expectativas serias cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración, que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior.

Por lo tanto, la confianza legítima no implica el reconocimiento de derechos adquiridos, sino que ampara expectativas legítimas válidas 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 administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas.

Ahora bien, el principio de confianza legítima no es absoluto, éste debe ser ponderado, en el caso concreto, con garantías como son la salvaguarda del interés general y el principio democrático. En ese sentido, las autoridades públicas tienen la obligación de preservar un comportamiento consecuente de acuerdo con sus actos previos salvo que exista un interés público imperioso contrario⁹⁸.

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

los que se configuren al menos tres circunstancias de hecho (i) que la acción u omisión de la administración haya ocurrido por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en los ciudadanos ha nacido la idea de que su posesión 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 vulneración de los derechos fundamentales de este último⁹⁹.

1. Acerca del desarrollo del principio de confianza legítima en estos casos, en la Sentencia T-637 de 2013¹⁰⁰ esta Corporación estudió dos acciones de tutela presentadas por personas que habitaban en bienes de carácter público (un parque temático y en un lote propiedad del Estado, respectivamente) y eran sujetos de especial protección 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 enfatizó que el principio de confianza legítima aplica en los casos en los cuales existe orden de desalojo de bienes de carácter público sin la adopción de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protección constitucional¹⁰¹.

En el caso concreto, la Sala tomó en consideración: (i) que los accionantes habían habitado los inmuebles por varios años, (ii) la administración había tolerado esa ocupación, (iii) en contraprestación, ellos servían de cuidadores de las instalaciones, de forma tal que se presume que su actuación fue de buena fe; (iv) en los dos casos los integrantes del núcleo familiar merecían especial protección constitucional. Posteriormente, aplicó un juicio de proporcionalidad y concluyó que la protección de los bienes públicos debía ceder ante la confianza legítima y, por lo tanto, era necesario dictar una serie de órdenes para que las familias fueran reubicadas e incluidas en programas de vivienda.

1. Asimismo, en la Sentencia T-625 de 2014¹⁰², la Corte estudió el caso de un señor de 73 años que residía y prestaba servicios de celaduría desde hace más de 19 años en

un colegio público. La rectora de la institución educativa presentó una querrela para que el señor desalojara el inmueble.

En esa providencia, este Tribunal afirmó que el deber de protección de los bienes de carácter público no autoriza a las autoridades a desconocer el principio de confianza legítima. Más aún, de aquellas personas que por falta de espacios apropiados para el desempeño de un trabajo o la necesidad de una vivienda digna se ven obligados a ocupar esas áreas. Luego, el deber de recuperar, mantener o cuidar el espacio público no puede anular los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad cuando ellas actúan de buena fe.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que en el accionante se había creado una confianza legítima porque vivió en las instalaciones del colegio por más de 19 años, de manera libre, pacífica, sin ninguna clase de restricción ni llamados de atención. Además, se había permitido la construcción de una pequeña edificación.

1. En este mismo orden de ideas, en la Sentencia T-624 de 2015, la Corte estudió el caso de un señor de 78 años que habitó por más de cinco años un predio que le había cedido el anterior poseedor en Ibagué. Sin embargo, en 2014 la Alcaldía de Ibagué solicitó 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 decisión, la Sala tomó en consideración que la ejecución de una orden de desalojo de bienes que son de uso público o tienen carácter fiscal y que son habitados por personas que no tienen recursos para acceder a otra solución de vivienda vulnera los derechos fundamentales de los afectados por dicha actuación administrativa. Sin embargo, resaltó que:

“La confianza legítima no puede entenderse como fuente de derechos de propiedad por lo que no es una manera de normalizar una posesión irregular y tampoco crea para el Estado la obligación de indemnizar por la adopción de una medida jurídicamente válida. Por el contrario, lo que se pretende es garantizar que los administrados tendrán un periodo de transición para que se ajusten a la nueva situación jurídica sin que esto implique la

prohibición al Estado de ejercer competencias legítimas como es la de recuperar los bienes de uso público o los bienes fiscales que están siendo ocupados de manera ilegal.

Para el caso en concreto, la Sala concluye que el actor tenía confianza legítima porque además de que había pasado un tiempo suficiente y razonable de posesión ininterrumpida, realizó pagos de servicios públicos e impuestos municipales sin que se las autoridades administrativas hubiesen presentado objeción alguna.

1. En conclusión, el principio de confianza legítima debe ser valorado en cada caso, de acuerdo con la situación fáctica del asunto bajo análisis. Ahora bien, el paso del tiempo no es la única circunstancia que genera una confianza legítima en el administrado. Existe una confianza legítima por ejemplo cuando quien habita el bien de carácter público presta un servicio a la entidad a cambio de habitar el inmueble o cuando realiza pagos continuos (como son arriendos o cancelación de servicios públicos) que le permiten confiar que su ocupación es legítima. En este análisis, 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 decisión de desalojo.

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

1. La Sentencia SU-016 de 2021¹⁰⁴ unificó una serie de reglas respecto de las medidas de protección a la población vulnerable en el marco de procesos de desalojo de bienes de carácter público ocupados de manera irregular. En este acápite se reiteran esas reglas.

Primera regla. Las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva una protección constitucional, pues de la ilegalidad no se generan derechos.

Segunda regla. La unificación hace referencia a los casos en los que la actuación del Estado

no generan expectativas que gocen de protección constitucional en relación con la tolerancia a la ocupación del bien, es decir, no se genera una situación de confianza legítima sobre la viabilidad de la ocupación. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades públicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperación del bien y, por ende, no generaron expectativas legítimas en los ocupantes.

Tercera regla. El derecho a la vivienda es un derecho fundamental que tiene facetas de cumplimiento inmediato y otras de realización progresiva, las cuales deben ser consideradas, reconocidas y respetadas por las autoridades. En este sentido, la "progresividad" no puede ser entendida como una justificación para la inactividad del Estado, que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción 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 garantía 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 aún, que estas circunstancias lo relevan de sus deberes en la atención en materia de vivienda respecto de los ocupantes de estos predios, cuando se hallen en situación de vulnerabilidad.

Quinta regla. Las actuaciones de desalojo, aunque se adelanten en el marco de procesos civiles o de policía para la protección de la propiedad o la tenencia de inmuebles, no se limitan a la protección de derechos reales. La existencia y el desarrollo de estos procedimientos tienen relevancia constitucional porque están íntimamente relacionados con la legalidad, la seguridad jurídica, la protección de todas las personas en sus bienes, el interés general, el acceso efectivo a la administración de justicia, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En efecto, la existencia de mecanismos de protección de los bienes de los asociados y de los bienes de carácter público, y su operatividad tiene una importancia mayúscula en la legitimidad del Estado y la construcción de la paz.

Sexta regla. La suspensión de órdenes de desalojo nunca procederá por término indefinido. La suspensión de órdenes de desalojo "sólo" procede durante el

tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que reúnen las condiciones para el efecto.

Séptima regla. Las medidas de protección deben valorar la situación de afectación de los derechos fundamentales con respecto a los sujetos del caso concreto y considerar, a su vez, el impacto de las decisiones en otros sujetos de especial protección constitucional o en situaciones de mayor vulnerabilidad que pueden resultar afectados con la decisión.

Octava regla. Las medidas de protección 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 séptima regla descrita, se deriva la necesidad de tomar en consideración las diferencias entre los sujetos en contextos de ocupación para brindar una respuesta acorde con el amparo de los sujetos de especial protección constitucional, la focalización de la atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y la protección del interés general, la legalidad y la propiedad que subyace a los procedimientos de desalojo.

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

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

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

necesidades apremiantes en materia de vivienda. En particular, está integrado por personas cabeza de hogar, de la tercera edad, menores de edad, miembros de comunidades étnicas, mujeres gestantes, personas en situación de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades.

A pesar de su situación de vulnerabilidad, estas personas están en una condición distinta a la que enfrentan quienes integran el primer grupo. Esto ocurre porque: (i) no están expuestas a vulneraciones masivas de sus derechos fundamentales, y (ii) su condición de vulnerabilidad no tiene la misma relación 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 inclusión en programas de vivienda y la orientación de la política pública para responder a las necesidades esa población vulnerable, conforme al carácter progresivo del derecho a la vivienda.

Además, en estos casos es necesario que las actuaciones de desalojo estén acompañadas de las instituciones con competencias para la protección de dichos sujetos. En concreto, que el ICBF, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las entidades con competencias respecto de la protección de derechos fundamentales sean convocadas para que acompañen las actuaciones de desalojo, informen a los sujetos en condición de vulnerabilidad sobre los programas de atención y la oferta institucional disponible sobre la materia y adelanten, en el marco de sus competencias, las medidas de protección correspondientes.

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

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

1. El cuarto grupo, corresponde a los migrantes venezolanos. Para este grupo de personas, la actuación humanitaria corresponde a la acción del Estado cercana a la recepción de migrantes en el país. Adicionalmente, la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna está sujeta a la política migratoria definida por el Presidente de la República.

En consonancia con las anteriores consideraciones, como medida de protección de sus derechos fundamentales en las actuaciones de desalojo se deberá convocar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que les informe a los nacionales de otros países, ocupantes irregulares de predios, cuál es la oferta institucional de atención humanitaria dispuesta por el Estado. Asimismo, deberán brindarles la información y el acompañamiento en relación con la política migratoria del país, los mecanismos de regularización de la permanencia y los canales para el reconocimiento de su condición de refugiado, de ser el caso.

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

1. En el escrito de tutela, la actora afirmó que las entidades accionadas amenazaron sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mínimo vital y el principio de confianza legítima porque: (i) iniciaron un procedimiento policivo en su contra, a pesar de que vive en el inmueble donde funciona la Institución Educativa La Libertad desde hace 30 años y durante un tiempo pagó un canon de arrendamiento y trabajó para la institución educativa; y (ii) desconocieron que su grupo familiar está conformado por un menor de edad.

En particular, sostuvo que su tranquilidad fue perturbada desde el año 2016, cuando inició el proceso policivo en su contra con el fin de desalojarla del inmueble y sin que las autoridades hubiesen ofrecido alguna solución de reubicación o apoyo.

1. En el trámite de revisión, se pudo comprobar que en el predio habitan cinco personas mayores de edad, dos de las cuales están empleadas y perciben un salario mensual. En ese orden de ideas, el ingreso de la familia es suficiente para cubrir sus gastos de manutención. 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 demás servicios públicos, como son agua y luz, los obtienen por conducto de los servicios básicos que están conectados en el colegio y por los cuales no cancelan ningún valor. Incluso, en la respuesta allegada por la accionante en sede de revisión, manifestó que estuvo calificada en la encuesta del SISBEN, pero en el momento no lo está porque no ha tenido la necesidad de acceder a ningún subsidio del Estado.

1. Como primera medida, se debe aclarar que en este caso no se comprobó la confianza legítima de la accionante. Del relato de los hechos contenido en el escrito de tutela, la actora llegó a habitar el predio porque su suegra tenía autorización para vivir en él. A través de los años la accionante y su núcleo familiar habitaron el inmueble sin pagar arriendo continuamente (la accionante solo aportó recibos que muestran pagos aislados correspondientes a 8 meses entre los años 2002 y 2003) y sin costear los servicios públicos de agua y luz.

Si bien la accionante aportó diecisiete recibos de pago en favor de la Alcaldía de Bucaramanga, por concepto de arriendo de la “concentración la libertad” a nombre de Marina Lizcano y Pastora López.

Por un lado, nueve facturas están 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 están 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 año 1991, (ii) que la actitud de la administración hubiera generado una expectativa en la accionante, pues la mayoría de las facturas figura el nombre de su suegra, o (iii) que existiera continuidad en la cancelación de los supuestos cánones de arrendamiento, de tal forma que se hubiese generado confianza sobre la validez del uso particular de parte de un bien fiscal. Según 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 administración hubiera recibido erogaciones ni tampoco autorizado a la accionante para que ocupara ese inmueble.

Así mismo, la Sala tampoco pudo constatar que efectivamente la suegra de la demandante contara con la mencionada autorización por parte del municipio. Ahora bien, la Sala advierte que pudo existir confianza legítima por parte de la suegra de la accionante, quien se instaló en el colegio por varios años y construyó una pequeña edificación. Sin embargo, la confianza legítima no es susceptible de heredarse, por lo que, la expectativa que pudo tener la suegra ante la tolerancia de la administración no es transmisible a la actora, quien reconoce que no tuvo ningún acuerdo con la alcaldía ni con el colegio.

Adicionalmente, no se ha celebrado un contrato laboral con el colegio que haga pensar que la accionante tenga algún tipo de expectativa legítima con respecto al uso particular del bien fiscal que ocupa. No obstante, parecería que la accionante prestó sus servicios laborales en forma esporádica, pues aportó recibos con membrete de la Asociación de Padres de la Institución 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 López Osorio por concepto de celaduría medio tiempo.

Por último, la Sala llama la atención sobre el hecho de que, en su respuesta, la Inspección de Policía Urbana informó que el 16 de marzo de 2016 el rector de la institución educativa recibió una queja a través de la cual se denunció que uno de los habitantes del inmueble que habita la accionante “consume y distribuye drogas alucinógenas” al interior de la

institución. Fue precisamente por esa razón que presentó la querrela ante la inspección de policía y solicitó el desalojo de la accionante y su familia.

De conformidad con los fundamentos jurídicos 41 y 42 de esta sentencia, la confianza legítima no es absoluta, pues está limitada por fines imperiosos. En el caso particular, la invasión de un bien fiscal destinado a prestar el servicio público de educación fue tolerada por la administración. Sin embargo, la confianza legítima 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 lícito. Además del paso del tiempo, la accionante no aportó pruebas contundentes tendientes a demostrar que la administración hubiera generado una confianza legítima en ella (no es su suegra), susceptible de ser amparada por el ordenamiento jurídico.

Por el contrario, en este caso particular, protección de fines constitucionales imperiosos, como son la seguridad e integridad de los menores de edad, evidencian que la querrela presentada por la administración no fue arbitraria. Esto porque la actuación 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 actuación de la administración no fue injustificada y obedeció a principios constitucionales que tiene la obligación de proteger y que desvirtúa que en este caso confluyan los elementos para sostener que exista confianza legítima. Es importante tener en cuenta que uno de los elementos para que se configure la confianza legítima es la buena fe. Para la Sala el hecho de que haya dudas sobre el hecho de que un integrante del núcleo familiar que ocupa el inmueble pudiese vender estupefacientes a los menores de edad, muestra la razonabilidad de la decisión de presentar querrela policiva para recuperar el inmueble y, en ese sentido, pierde fuerza la confianza legítima de la accionante.

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

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

Segundo, que las Órdenes de desalojo únicamente pueden suspenderse durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que reúnan las condiciones para el efecto.

Tercero, que las demás medidas de protección deben valorar la situación de afectación de los derechos fundamentales con respecto a los sujetos del caso concreto.

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

De acuerdo con la Sentencia SU-016 de 2021, son sujetos de especial protección constitucional las personas cabeza de hogar, de la tercera edad, los menores de edad, los miembros de comunidades étnicas, las mujeres gestantes, las personas en situación de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades. En el caso objeto de estudio, la señora 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 años). No manifestó tener alguna condición de discapacidad o ser miembro de alguna comunidad étnica.

Ahora bien, a pesar de que su núcleo familiar está integrado por un menor de edad, esa circunstancia no la hace un sujeto de especial protección. Esto ocurre porque las demás personas del núcleo familiar están en edad de trabajar, tienen recursos para suplir sus necesidades y no tienen ninguna circunstancia de vulnerabilidad. Entonces, están en capacidad de protegerlo.

Por último, aunque mediante memorial del 18 de noviembre de 2021 la accionante informó

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 podrÃ­n 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 mÃ¡nimo vital y el principio de confianza legÃ­tima.

Estudio del segundo problema jurÃ­dico: Â¿el rector de la InstituciÃ³n Educativa La Libertad vulnera 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€œ. 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 artículo 83: (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas.

Es por esto que, el derecho a la vivienda también 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 protección del espacio público, y la protección del medio ambiente 108; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulación a los programas correspondientes 109; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sólo el interés particular, sino a la sociedad en su conjunto.

Como consecuencia del análisis dogmático efectuado respecto del derecho a la vivienda digna, el principio de confianza legítima y el principio de buena fe, la Sala concluye que el rector de la Institución Educativa La Libertad no vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante al restringir el ingreso de visitantes

Por su parte, el rector de la institución informa que tomó esa determinación con el propósito de garantizar la seguridad de los alumnos de la institución educativa y salvaguardar el bien inmueble.

La Sala advierte que la autoridad accionada no vulnera 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 razón, no puede exigir el goce pleno de este derecho. En efecto, la actora ocupa de manera irregular una porción de un bien fiscal destinado a prestar el servicio público de educación.

Segundo. Es lógico que no se permita la entrada de extraños a un establecimiento en el que se imparte la enseñanza a menores de edad. Máxime durante una pandemia. En

efecto, corresponde al rector de la institución, tomar determinaciones que protejan a los niños, niñas 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 interés particular para obtener un beneficio propio. Esta conducta, como se señal³, 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 Institución Educativa La Libertad no vulner³ el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante.

Estudio del tercer problema jurídico: ¿la Alcaldía de Bucaramanga vulner³ el derecho fundamental de petición de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del término previsto en el artículo 14 la Ley 1755 de 2015?

Contenido y alcance del derecho fundamental de petición

1. El artículo 23 de la Constitución Política prev³ la posibilidad de “representar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resoluci³”. Al desarrollar el contenido del derecho, la Corte Constitucional lo defini³ como la facultad de toda persona para presentar solicitudes, de forma verbal o escrita, ante las autoridades p³blicas 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 refiri³ al contenido de los tres elementos que conforman el núcleo esencial del derecho¹¹¹:

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

i. La notificación de la decisión. Atiende al deber de poner en conocimiento del peticionario la decisión adoptada pues, de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza exigible del derecho.

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

La Alcaldía de Bucaramanga no vulnera el derecho de petición de la accionante

1. La actora señala que la Alcaldía de Bucaramanga, de la cual hace parte la Secretaría de Desarrollo, no contestó integralmente a su solicitud del 29 de enero de 2021. En particular, solicitó que la Alcaldía de Bucaramanga verificara su situación personal, social y económica para poder acceder a un programa de ayuda para su caso. Además, pidió que brindara acompañamiento y alternativas ante el posible desalojo.

1. En la contestación a la acción de tutela del 8 de abril de 2021, la Secretaría de Desarrollo de Bucaramanga informó que, mediante correo electrónico del 15 de marzo de 2021, dio respuesta a la accionante de acuerdo con las competencias de la entidad. Para estos efectos, solicitó a la actora un número de contacto para poder programar una visita desde el área de trabajo social del programa de mujer y equidad de género y, así, verificar su situación social, personal económica.

Además, acredita que la respuesta fue debidamente notificada al correo electrónico proporcionado por la accionante.

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

Conclusiones y decisión a adoptar

Del análisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta por Pastora López Osorio contra el municipio de Bucaramanga, la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga, la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 01 y de Jesús Alberto Perdomo Gómez, en su calidad de rector de la Institución Educativa La Libertad; por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad, de petición y el principio de confianza legítima.

1. En primer lugar, llegó a la conclusión de que se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En efecto, se acreditaron la legitimación por activa y por pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad.

En particular, la Sala precisó que la acción 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 decisión de desalojo porque la cesión de bienes fiscales destinados a la educación está expresamente prohibida por la ley, (ii) en caso de que existiese una determinación en ese sentido, los recursos al interior del proceso policivo no garantizarían la protección del derecho a la vivienda digna, (iii) la tutela es procedente para proteger los derechos

amenazados por la acción u omisión de autoridades públicas, y (iv) los jueces tienen la obligación de orientar sus actuaciones para dar solución efectiva a los procesos que son objeto de su conocimiento.

1. En segundo lugar, formule tres problemas jurídicos, a saber:

* ¿El municipio de Bucaramanga, la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga y la Inspección de Policía Urbana en Descongestión No. 01 amenazan los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida digna y al ánimo vital y el principio de confianza legítima de la accionante, al adelantar un proceso policivo para la restitución de un bien de carácter público?

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

* ¿La Alcaldía de Bucaramanga vulnera el derecho fundamental de petición de la accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del término previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015?

1. En tercer lugar, señale que las órdenes de desalojo únicamente pueden suspenderse durante el tiempo necesario para que las autoridades ofrezcan las medidas urgentes de albergue temporal a las víctimas de desplazamiento forzado que reúnan 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 ánimo vital y el principio de confianza legítima de la accionante. El caso bajo estudio no se demostró que la accionante tuviera una confianza legítima en los términos fijados por la jurisprudencia. Tampoco se comprobó que fuera un sujeto de especial protección constitucional. Por el contrario, se concluyó que la accionante pretendía obtener ventajas ilegítimas de una situación de ocupación irregular.

1. En cuarto lugar, se señaló que el artículo 83 de la Constitución Política 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 atendió a la obligación 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 Institución Educativa La Libertad no vio el derecho fundamental a la vivienda digna.

1. En quinto lugar, esta Sala determinó que la Alcaldía de Bucaramanga no vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante. En efecto, contestó de manera oportuna, clara y concisa su solicitud. En este sentido, no se transgredió el núcleo fundamental de este derecho.

Por lo tanto, la Sala confirmará la sentencia de segunda instancia, que confirmó la decisión del a quo, que negó el amparo.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el art culo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos all  contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ 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 Revisi3n, salvo el voto en el asunto de la referencia, toda vez que no estoy de acuerdo con la decisi3n adoptada. Esto es, la de negar la protecci3n invocada con fundamento en que la actora no se encuentra amparada por el principio de la buena fe ni de la confianza leg3tima, por las razones que a continuaci3n expongo.

Antes que nada, considero que la vulneraci3n de los derechos fundamentales invocados no deviene de que las autoridades competentes hubiesen iniciado la querella policiva para obtener la recuperaci3n de un bien p3blico, como parece sugerirse en el planteamiento del primer problema jur3dico.

Tal y como se ha analizado por esta Corporaci3n, en virtud de los art3culos 1.º 63 y 209 de la Constituci3n,113 es un deber legal y constitucional de la administraci3n, adelantar las gestiones necesarias para obtener la recuperaci3n de los bienes que tienen la naturaleza de p3blicos y est3n siendo ocupados irregularmente por particulares.

No obstante, dicho actuar no puede afectar las expectativas leg3timas que la misma administraci3n gener3 a partir de actuaciones u omisiones que se prolongaron en el tiempo y que consinti3 de manera expresa o t3cita114. Tal y como acontece en el caso objeto de an3lisis.

En este caso la accionante se encuentra amparada por el principio de la confianza leg3tima frente a la actuaci3n de la administraci3n.

La Sala Sexta de Revisi3n concluy3 que la peticionaria no est3 cobijada por el principio de la confianza leg3tima en los t3rminos fijados por la jurisprudencia de esta Corporaci3n y que tampoco es un sujeto de especial protecci3n constitucional. Al contrario, afirm3 que la actora pretend3a obtener ventajas ileg3timas de una situaci3n de ocupaci3n irregular.

Como qued3 expuesto en la sentencia de la cual me aparto, hay lugar a proteger la confianza leg3tima de los ciudadanos en los casos en los que por lo menos concurren las siguientes hip3tesis:

(â€) (i) que la acci3n u omisi3n de la administraci3n haya ocurrido por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en los ciudadanos ha nacido la idea de que su

posesión 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 vulneración de los derechos fundamentales de este último (â€¡)

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

Para iniciar, la actora afirma que se encuentra en el bien desde el año 1991¹¹⁶, afirmación que, como indicó el rector de la institución educativa, es respaldada por algunos docentes, quienes afirman que ella vive allí desde hace treinta años, aproximadamente ¹¹⁷.

Asimismo, la peticionaria permaneció en el inmueble entre el año de 1991 y 2016, sin que la administración 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 públicos, sí implica respetar y hacer una ponderación frente a los derechos fundamentales de los ocupantes y tomar en consideración las posibles expectativas que se generaron en la peticionaria ante la ausencia de acción de la administración.

En este sentido, no comparto la conclusión que se plantea en el fundamento jurídico N.º 55 del fallo, acerca de que al no existir un contrato laboral con la institución educativa, no es posible afirmar que la actora tuviese algún tipo de expectativa legítima, generada por el actuar de la administración.¹¹⁸

Más aún, cuando consta en el expediente que la señora Pastora López consignaba a favor de la administración sumas de dinero por concepto de arriendo. De los recibos allegados al plenario se observa que estos pagos fueron recibidos directamente por la Alcaldía municipal, por lo menos, en el periodo comprendido entre 1999 y 2004¹¹⁹.

Adicionalmente, se observan recibos de pago por concepto de celaduría, expedidos por la Asociación de padres de la Institución Educativa La Libertad, a favor de la actora¹²⁰.

A pesar de que la Sala afirma que estos últimos pagos los realizó directamente la Asociación de Padres y no la administración, 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 administración municipal recibiera pagos por concepto de arriendo como se expuso anteriormente.

En este contexto, considero que no podemos afirmar que la actora pretende obtener ventajas ilegítimas de una situación de ocupación irregular y, por ello, no hay lugar a adoptar medidas a su favor.

Ello es así, porque a mi juicio no está 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 legítima y que se le ofrezca acompañamiento y alternativas ante un eventual desalojo; mas no que le cedan el bien fiscal que ocupa desde hace varios años. Al contrario, siempre ha reconocido que el bien que ocupa es de la administración.

Ahora bien, la sentencia hace alusión al ejercicio legítimo de la acción policiva por parte del rector de la institución, con base en una denuncia por consumo y comercialización de drogas respecto a una de las personas que habita el bien objeto de recuperación.

Por lo cual, la Sala manifiesta que este hecho constituye una razón para debilitar el principio de la confianza legítima que protege a la actora. Así lo indica:

(“”) Para la Sala el hecho de que haya dudas sobre el hecho de que un integrante del núcleo familiar que ocupa el inmueble pudiese vender estupefacientes a los menores de edad, muestra la razonabilidad de la decisión de presentar querrela policiva para recuperar el inmueble y, en ese sentido, pierde fuerza la confianza legítima de la accionante (“”).

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

Con todo, considero que con base en la información que allegó un ciudadano sobre el presunto hecho de << (“”) que una de las personas que vive en el colegio es un drogadicto y distribuye droga (“”)>>¹²² no podemos desvirtuar la buena fe ni la confianza legítima a favor de la actora quien se encuentra en el bien objeto de recuperación desde hace

aproximadamente 30 años.

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

Acerca de la situación de vulnerabilidad de la actora por razones económicas

Sobre la situación de vulnerabilidad de la actora, tampoco comparto la conclusión acerca de que no es sujeto de protección constitucional reforzada y que, por esta razón, 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 está en curso, culmine con una orden de desalojo. Esta decisión, 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 Alcaldía Municipal de Bucaramanga en donde se concluyó lo siguiente:

(¶) De acuerdo a la información compilada, se puede establecer que Pastora López 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, así 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 relación que tiene con su hogar físico es de dependencia emocional, pues ella ha estado más de 20 años sosteniendo su familia con un gran esfuerzo y pocos recursos económicos. Se puede concluir que ella y su familia necesitan apoyo para poder desalojar el lugar con dignidad (¶) (Subraya fuera de texto)123.

Como se observa es claro que la accionante se encuentra en una situación vulnerable en razón a su situación económica y que presenta una dependencia emocional respecto del bien que habita desde hace más de 20 años. Sumado a que como consta en el informe necesita de apoyo o de un proceso de transición para ubicarse en otro lugar con su familia.

Lo anterior se refuerza ante las manifestaciones que realizó³ la peticionaria al despacho de la magistrada sustanciadora, el 19 de noviembre de 2021. En particular, sobre la pérdida de su empleo¹²⁴ en el jardín donde se desempeñaba en el Área de servicios generales¹²⁵.

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

(¶) 106. En segundo lugar, la unificación hace referencia a los casos en los que la actuación del Estado no genera expectativas que gocen de protección constitucional en relación con la tolerancia a la ocupación del bien, es decir, no se genera una situación de confianza legítima sobre la viabilidad de la ocupación. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades públicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperación del bien y, por ende, no generaron expectativas legítimas en los ocupantes (¶). (Negrilla fuera de texto)

Por todo lo expuesto, considero que la Sala debió acceder a la protección del derecho a la vivienda digna, a través del principio constitucional de confianza legítima y, advertir acerca de la necesidad de que se respete el debido proceso al interior del proceso policivo que aún se encuentra en curso. De acuerdo con lo establecido en la sentencia de unificación SU-016 de 2021, considerando número 114¹²⁷.

Igualmente, hubiese sido necesario ordenar a las entidades competentes que le brinden acompañamiento e información 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 suscripción de un contrato de arrendamiento o autorización alguna por parte del municipio para que la accionante habitara el inmueble.

3 En el expediente de tutela no obran documentos que demuestren la suscripción de un contrato laboral entre la institución 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 restitución de bien de uso público 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 Inspección Civil Impar de Bucaramanga.

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

10 A Folios 78-79 del Cuaderno de Demanda, se encuentra el escrito dirigido por Pastora López 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 López Osorio.

15 Folios 98-99, Cuaderno de Demanda.

16 Folios 51-52, Cuaderno de Contestaci3n de Tutela.

17 Folio 51.

18 Folios 1-14, Anexo al Cuaderno de Contestaci3n de Tutela.

19 Art3culo 277 Ley 1955 de 2019 “Cesi3n a t3tulo gratuito o enajenaci3n de dominio de bienes fiscales. Las entidades p3blicas podr3n transferir mediante cesi3n a t3tulo gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porci3n de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinaci3n econ3mica habitacional, siempre y cuando la ocupaci3n ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de inter3s social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con m3nimo diez (10) a3os de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesi3n gratuita se efectuar3 mediante resoluci3n administrativa, la cual constituir3 t3tulo de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos P3blicos, ser3 plena prueba de la propiedad. // En ning3n caso proceder3 la cesi3n anterior trat3ndose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso p3blico o destinados a la salud y a la educaci3n. Tampoco proceder3 cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protecci3n, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.”

20 Ib3dem, Folio 1.

21 Folios 66-104, Cuaderno de Contestaci3n de Tutela.

22 Folios 1-132, Anexo a la Contestaci3n de Tutela.

23 Folios 105-111, Cuaderno de Contestaci3n de Tutela

24 Folios 120-149, Cuaderno de Contestaci3n de Tutela.

25 En la primera etapa de este programa se atendi3 a la poblaci3n en condi3n de vulnerabilidad de acuerdo con el marco de la Ley 1537 de 2012. En su segunda etapa, se incluy3 a los hogares de municipios de categor3a 3, 4, 5 y 6 que no hacen parte de 3reas metropolitanas legalmente constituidas. Esta etapa a3n est3 en curso

26 Ibídem, Folio 138.

27 Este programa es complementario del subsidio otorgado en el marco del programa de adquisición de vivienda “Mi Casa Ya”.

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

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

31 Folios 187-204, Cuaderno de Contestación de Tutela

32 Ibídem, Folio 192.

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

34 Folio 61.

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

36 Folios 1-18, Cuaderno de Impugnación.

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

38 Expediente digital T-8.293.376.

39 Respuesta Inspección de Policía Urbano No. 11 en Descongestión 1, Cuaderno de Revisión.

40 Ibídem.

41 Auto del 19 de octubre de 2021 expedido por la Inspección de Policía Urbano No. 11 en Descongestión 1, Folio 162.

42 Ibídem.

43 Auto del 8 de agosto de 2016 expedido por la Inspección de Policía Urbano No. 11 en Descongestión 1, Folio 83.

44 De la primera, no se sabe el motivo por el cual no pudo realizarse. De la segunda, el Inspector de Policía indic³ que tuvo situaciones imprevistas que no le permitieron cumplir con la diligencia.

45 Respuesta de Pastora L³pez Osorio, Cuaderno de Revisi³n.

46 Ib³dem, Folio 2.

47 En Folio 14 anexo a la respuesta de Pastora L³pez Osorio est³; factura del 4 de julio de 2021 de servicio de internet Claro.

48 Respuesta de Pastora L³pez Osorio, Cuaderno de Revisi³n, Folio 2.

49 Respuesta del DADEP, Cuaderno de Revisi³n.

50 Ib³dem, Folio 2.

51 Respuesta de Jes³s Alberto Perdomo G³mez, Cuaderno de Revisi³n

52 Ib³dem, Folio 2.

53 ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTER³%S. La acci³n de tutela podr³; ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuar³; por s³ misma o a trav³ de representante. Los poderes se presumir³n aut³nticos.

Tambi³n se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no est³ en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deber³; manifestarse en la solicitud.

Tambi³n podr³; 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. ³lvaro Tafur Galvis y T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

56 Art³culo 41 del Acuerdo Municipal 048 de 1993 æEl INVISBU tendr³; como objeto

desarrollar las políticas de Vivienda de Interés Social, en las Áreas Urbana y Rural, aplicar la Reforma Urbana en los términos previstos en la Ley 9 de 1989, y demás disposiciones concordante, especialmente en lo referente a la Vivienda de Interés Social y promover las organizaciones populares de vivienda, su domicilio será el Municipio de Bucaramanga

57 Artículo 5º del Decreto 256 de 2013 expedido por la Gobernación de Santander “La Secretaría ejercerá en general todas las acciones y actividades directa o indirectamente relacionadas con la política pública de vivienda y en particular las siguientes // Desarrollar todas las actividades relacionadas con la promoción y desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y prioritario, con el fin de obtener de fuentes públicas y privadas recursos e insumos para su ejecución // Participar en el desarrollo de proyectos de vivienda social, infraestructura y equipamiento, aportando recursos técnicos y financieros, reembolsables o no reembolsables.”

58 Artículo 2º numeral 1 del Decreto 3571 de 2011 de la Presidencia de la República “Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá las siguientes funciones // Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.”

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 Córdoba Triviño, se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que

regulan los instrumentos de protección 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. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

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.  lvvaro Tafur Galvis; T-780 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-896 de 2007, M.P. Manuel Jos  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 Pérez y T-267 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

69 Art culo 105 numeral 2  de la Ley 1437 de 2011 â€œLa Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocer  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 jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán 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 Pérez y T-267 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

71 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

72 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

73 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

74 La función de policía es definida por la Ley 1801 de 2016 como la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de  rdenes de Policía (subrayado fuera del texto). Una de las autoridades que est  instituida para brindar apoyo resolver los asuntos que surgen en el ejercicio de la convivencia ciudadana a trav s de las normas de policía son los inspectores de policía. A estas, de acuerdo art culo 116 de la Constitución Pol tica la ley puede atribuirle funciones jurisdiccionales en materias administrativas. Es por esto que, la ley antes mencionada les atribuyó a los inspectores competencias para tratar temas referentes a la ocupación indebida del espacio público.

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

76 Art culo 674   Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.//Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.  

77 Ver Sentencias T-150 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-183 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

78 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 2018. C.P. Orlando Hernández Mora. Radicación número: 50001-23-31-000-2005-00055-01(AP).

79 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 15 de marzo de 2018 C.P. Oswaldo Giraldo López. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03673-01.

80 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

81 Artículo 228 “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

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

83 Ibídem.

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

85 Artículo 51 “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

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 función interpretativa de este órgano es ejercida a través de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sí forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artículo 93, inciso 2, de la Constitución Política.

89 El numeral primero del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes “(reconocen el derecho de

toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento   (Subrayado fuera del texto).

90 Este instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, conforma el ordenamiento interno, en concordancia con el art culo 93 de la Constitución Pol tica.

91 Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio José 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 José Cepeda Espinosa; T-1091 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández ; 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 Iván Palacio Palacio.     La confianza legítima es un principio constitucional que directa o indirectamente est  en cabeza de todos los administrados lo cual obliga al Estado a procurar su garantía y protección. Es un mandato inspirado y retroalimentado por el de la buena fe y otros, que consiste en que la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión. Dentro del alcance y límites es relevante tener en cuenta, según el caso concreto: (i) que no libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual será preciso examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificaci n  .

95 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

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

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

98 Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

99 Al respecto ver Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio Morán Díaz; T-660 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-021 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería y la ya citada Sentencia T-527 de 2011, M.P. Mauricio González 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 están 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 protección especial a este grupo atiende a las siguientes consideraciones: (i) la dinámica 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 relación con las medidas de protección y seguridad para que este fenómeno no se produjera; y (iii) que el Estado no ha logrado proteger y restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, lo que ha generado un estado de cosas inconstitucional que involucra las omisiones estructurales de las autoridades en la debida atención de las víctimas.

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

108 Este mandato se deriva del artículo 83 superior. En ese sentido, la jurisprudencia ha avalado la constitucionalidad de las actuaciones relacionadas con la protección del espacio público, la exigencia de licencias urbanísticas y las sanciones por su pretermisión siempre que sean proporcionales y respetuosas de los derechos fundamentales. Sentencias T-706 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-376 de 2012 M.P. María 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 víctimas de desplazamiento forzado solicitan como medida de protección de sus derechos fundamentales la asignación de subsidios de vivienda. En el estudio de estos casos, se ha destacado la especial protección constitucional de la que son titulares las víctimas y la importancia de observar el principio de igualdad en su trato. Por lo tanto, se han descrito los programas y mecanismos de la política de vivienda, se ha establecido la obligación de agotar las actuaciones de postulación a los programas de subsidios, que corresponden a los mecanismos previstos en el ordenamiento para el acceso a la vivienda y además materializan el derecho a la igualdad en tanto las autoridades respeten el orden de asignación de los subsidios de acuerdo con la postulación y priorización de los programas. Ver sentencias T-919 de 2006 M.P. Manuel José 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. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-867 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Múñiz; y T-058 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

113 Los contenidos de estos artículos superiores hacen referencia a la prevalencia del interés general como principio fundamental; al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de uso público y; a que la función administrativa está al servicio de los intereses generales.

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

115 Al respecto ver Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio Morc3n D3az; T-660 de 2002, M.P. Clara In3s Vargas Hern3ndez; T-021 de 2008, M.P. Jaime Ara3jo Renter3a y la ya citada Sentencia T-527 de 2011, M.P. Mauricio Gonz3lez Cuervo; entre otras.

116 Archivo digital, folio 94, Consecutivo N.º 2

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

118 << (â€¦) Adicionalmente, no se ha celebrado un contrato laboral con el colegio que haga pensar que la accionante tenga alg3n tipo de expectativa leg3tima con respecto al uso particular del bien fiscal que ocupa (â€¦)>>.

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

120 Ib3dem, folios 56 y siguientes

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

122 Ib3dem

124 Informaci3n disponible en la p3gina web https://aplicaciones.adres.gov.co/bdua_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=2YFhQSF9UhZU1x7lBcyv+A==, consultada el 28 de enero de 2022. En esta consta que el estado de afiliaci3n de la accionante es activo por emergencia.

125 Archivo digital, folio N.º 2, Consecutivo N.º 26

126 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

127 <<(â€¦)Todas las actuaciones de desalojo de ocupaciones irregulares a trav3s de las que se satisface de manera precaria necesidades urgentes de vivienda deben respetar las garant3as del debido proceso desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional (â€¦)>>.