

T-109-15

Sentencia T-109/15

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Se llevó a cabo diligencia de desalojo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

PODER DE POLICIA-Concepto

PROCESO POLICIVO-Naturaleza

PROCEDIMIENTO DE DESALOJO-Finalidad

El procedimiento de desalojo es una medida necesaria que busca recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera inapropiada y evitar que terceros obtengan de mala fe un beneficio por su acción ilegal. Esta necesidad se hace más imperiosa, incluso, cuando se trata de proteger espacios públicos, por cuanto en estos casos media un interés general supremo.

DESALOJO FORZOSO-Debe adelantarse con el pleno respeto de los derechos fundamentales y debido proceso de las personas desalojadas

PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN RELACION CON LOS PROCEDIMIENTOS DE DESALOJO FORZOSO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS-Fundamentos jurisprudenciales

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación no resulta admisible que la administración permanezca impasible frente al desalojo de una comunidad que no cuenta con recursos suficientes para proveerse una solución de vivienda digna. Las obligaciones constitucionales en cabeza del Estado no se agotan en las reglas procesales del trámite de lanzamiento. Aun en los casos cuando el desalojo está justificado y es necesario, sea en defensa de la propiedad privada, del interés general o frente a un alto riesgo geológico, las autoridades han de proporcionar una alternativa de vivienda digna.

DESALOJO FORZOSO-El proceso de reubicación forzosa y las alternativas de albergue transitorio ofrecidas por la administración desconocieron el derecho fundamental a la vivienda digna y el debido proceso de los accionantes y demás ocupantes

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL DEBIDO PROCESO-Orden a Alcaldía y a Inspección de Policía abstenerse de realizar cualquier diligencia de desalojo o reubicación hasta tanto se les garantice a los ocupantes del predio unas garantías reales de protección y alojamiento transitorio

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL DEBIDO PROCESO-Orden a Alcaldía informar acerca de las acciones legales que puede ejercer la población en situación de vulnerabilidad para recuperar los recursos económicos invertidos en las viviendas de predio desalojado

Referencia: Expediente T-4.591.786.

Asunto: Procesos de desalojo forzado y derecho a una vivienda digna. Caso “Altos de Bellavista”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil quince (2015).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Martha Victoria Sáchica Méndez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, en el expediente de tutela T-4.591.786.

I. ANTECEDENTES.

Irene Jaimes Arias, Héctor Peña Niño, Elías Cáceres Rosales, Rosa Delia Rincón Hernández, Feliza Herreño, Isaac Traslaviña Patiño y Luz América Vargas Fandiño, actuando mediante

apoderado judicial, interpusieron acción de tutela contra la Alcaldía de Floridablanca, el Banco Inmobiliario y la Inspección Primera de Policía, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso, con ocasión de la querrela policiva adelantada en su contra por perturbación a la propiedad sobre un predio fiscal que aseguran haber venido ocupando por más de nueve años, luego de un fallido proyecto de vivienda social.

#### 1. Hechos y relato contenido en el expediente[1].

1. Mediante escritura pública 158 del 20 de junio de 2006 la constructora Cañaveral Ltda. transfirió a título de compraventa en favor del municipio de Floridablanca, representado por el Banco Inmobiliario de Floridablanca, un lote de terreno ubicado en la zona de Altos de Bellavista con matrícula inmobiliaria número 300-265887 y una extensión de 142.088,15 m<sup>2</sup> por la suma de \$6.600.000[2].

2. Sobre el referido predio el municipio esperaba realizar un macroproyecto de vivienda social. Fue así como el 30 de junio de 2006 el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) resolvió que dentro de los planes regionales elegibles se encontraba el de “Altos de Bellavista etapas II y IV”. A finales de este año, el 19 de diciembre, se eligieron las 714 personas beneficiaras, entre estos los demandantes de tutela.

3. Los accionantes relatan que el 14 de septiembre de 2007 el Banco Inmobiliario de Floridablanca suscribió con cada uno de ellos un contrato de promesa de compraventa de bien inmueble de interés social, donde se comprometía a vender un apartamento de aproximadamente 42 metros cuadrados por un valor de \$21.680.000[3] y estos, por su parte, se obligaban a hacer un ahorro programado por la suma de \$2.040.000. Adicionalmente, la alcaldía gestionó ante el Fondo de Vivienda un subsidio por la suma de \$8.568.000, monto que les fue reconocido a través de la Resolución 1762 del 19 de diciembre del año 2006.

4. Pese a lo anterior, no fue posible ejecutar dicho proyecto ante la afectación que del predio hiciera Ingeominas, catalogando sus áreas como de alto, medio y bajo riesgo por remoción de masas, evento que tornó inviable el plan de construcción propuesto.

5. La administración tomó entonces la decisión de realizar la subdivisión catastral del lote

en agosto de 2012[4], dando origen al denominado Globo 1 con un área de 40.153 m<sup>2</sup> y al Globo 2, correspondiente a un área de 101.935 m<sup>2</sup>, a la espera de poder gestionar un nuevo proyecto habitacional en el primer globo confiando que el terreno era más propicio para ello.

6. Ante el incumplimiento del programa de vivienda “Altos de Bellavista”, los demandantes de tutela aseguran que decidieron ocupar el globo 1 del terreno desde el 7 de septiembre de 2011 en forma quieta, pacífica e ininterrumpida. Sostienen que han realizado mejoras tales como construcción de casas en madera y ladrillo, pisos de cemento, techos de zinc y eternit. Además ponen de presente que con su propio esfuerzo y sin ningún tipo de ayuda oficial dotaron a estas viviendas de los servicios públicos de luz, agua potable y alcantarillado.

7. No obstante, desde el comienzo de la ocupación las autoridades municipales impetraron sendos procesos policivos con el objetivo de desalojarlos y poder así adelantar sobre este terreno un nuevo proyecto de vivienda social, lo que exigía que el predio estuviese libre de toda perturbación.

8. La Inspección 1ª de Policía de Floridablanca, mediante Resolución 007 calendada el 3 de abril del año 2014, concedió el amparo policivo por perturbación a la propiedad invocado por el Banco Inmobiliario. En consecuencia, dispuso que esta cesara y que todos los ocupantes se trasladaran en un término máximo de dos días hacia el lote contiguo (globo 2). Esta decisión fue confirmada mediante Resolución 011 del 23 de abril de 2014 la cual precisó que “la presente acción no se encuentra prescrita, por cuanto fue instaurada dentro del mismo mes en que ingresaron los querellados al lote objeto del presente proceso, septiembre de 2011, es decir que la posesión no ha sido pacífica, ni quieta”[5]. Hizo énfasis también en que la orden emitida no era de desalojo sino de reubicación, con el objeto de que se pudiese cumplir con la obligación de ofrecer vivienda digna a las 478 familias que junto a los querellados estaban a la espera de la misma, pero la cual se desarrollaría precisamente sobre el área del lote ocupada.

9. La entidad financiera del desarrollo -Findeter- como agente evaluador de los proponentes a ser incluidos dentro de los programas de vivienda social del gobierno nacional, conceptuó negativamente el 25 de abril de 2014 respecto al nuevo proyecto

“Cerros de la Florida”, por cuanto en una visita técnica efectuada se constató “que este se encuentra invadido en la zona ofertada para desarrollar el proyecto (Globo 1)”[6]. Sin embargo, se concedió un plazo adicional hasta el día 29 de abril de 2014 para recuperar el predio e informar vía electrónica al Ministerio de Vivienda de tal actuación.

10. Contra la decisión policiva de desalojo los ocupantes impetraron la presente acción de tutela para evitar el perjuicio irremediable que les ocasionaría ser reubicados en una zona que carece de servicios públicos y de las garantías mínimas de habitabilidad. Argumentaron también que el trámite surtido se encontraba viciado por un defecto procedimental absoluto, toda vez que “se ejecutó al margen de la ley y además la querrela policiva no reúne la totalidad de los requisitos que establecen el Decreto 992 de 1930 pues no fue dirigida ni presentada ante el alcalde y su secretario” y desconocía además el precedente constitucional referente a la protección de la vivienda digna.

11. La Inspectora de Policía programó audiencia pública de cumplimiento de la orden de desalojo para el 29 de abril de 2014 con el objetivo de “reubicar” a todos los ocupantes del globo 1 del predio Altos de Bellavista, a solicitud del Banco Inmobiliario y de la Alcaldía de Floridablanca.

## 2. Trámite procesal.

Mediante auto del 29 de abril de 2014, el Juzgado Cuarto Promiscuo Municipal de Floridablanca admitió la demanda de tutela y corrió traslado a la Inspección Primera de Policía de Floridablanca, Banco Inmobiliario y la Alcaldía Municipal para que se pronunciasen acerca de los hechos materia de la acción. Igualmente vinculó oficiosamente a la Oficina asesora de Planeación de Floridablanca, al Ministerio de Vivienda, al Concejo municipal de Floridablanca, a la Personería municipal de Floridablanca, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Defensoría del Pueblo y a la Policía.

El despacho concedió como medida provisional la suspensión inmediata de la diligencia de lanzamiento programada para ese mismo día hasta que no se resolviera de fondo el asunto, en tanto “de un estudio realizado por Ingeominas en el globo de terreno al cual se pretende reubicar a los aquí accionantes se concluyó que dicha zona presenta una amenaza, toda vez que existe una posibilidad alta de remoción en masa”[7].

### 3. Contestación de las entidades demandadas y vinculadas.

Alcaldía de Floridablanca.

El representante del ente territorial se opuso a las pretensiones. En primer lugar, recordó que es deber de la administración recuperar los terrenos que pretendan ser apropiados ilegítimamente. En segundo, justificó el desalojo explicando que para lograr la aprobación por parte del gobierno nacional de un nuevo macroproyecto de vivienda social que beneficiaría a más de 473 familias, el municipio debía acreditar que el terreno postulante se encontraba disponible.

Allegó igualmente concepto técnico emitido por el jefe de la oficina asesora de planeación donde se determinó que los niveles de amenaza en los predios que se pretende reubicar a los ocupantes, es decir el sector conocido como globo 2, “son media y bajo los cuales pueden con obras de mitigación ser regulados y controlados”[8]. Esto para demostrar que no existía peligro alguno al momento de trasladar a los accionantes ya que las condiciones del terreno son “aceptables”, aunado a que esta reubicación sería temporal, mientras se realizan las obras en el globo vecino para la construcción del proyecto denominado “Cerros de la Florida”.

Inspección Primera de Policía de Floridablanca.

Esgrimió que aunque haya habido incumplimiento de la promesa de compraventa pactada en el año 2007, correspondía a los afectados iniciar las acciones legales correspondientes a fin de rescindir el contrato o demandar en daños y perjuicios al Banco Inmobiliario de Floridablanca, mas no apropiarse ilegalmente de un bien fiscal del municipio.

Precisó que la ocupación del terreno no ha sido pacífica ni permanente como aducen, por cuanto se han presentado desalojos sucesivos en virtud de la querrela de lanzamiento promovida desde el 15 de septiembre de 2011 por la entonces directora del Banco Inmobiliario de Floridablanca.

Banco Inmobiliario de Floridablanca.

Esta entidad a la que entre otras funciones corresponde asesorar la política de vivienda de interés social del municipio, así como direccionar su oferta y demanda para su atención con

los recursos asignados por la administración central[9], se opuso a la tutela. Aseveró que entre los demandantes se han forjado falsas expectativas “a través de abogados que los engañan diciéndoles que han surgido derechos por la supuesta posesión que han ejercido”, a sabiendas que se trata de un bien fiscal y por ende imprescriptible.

Defiende la medida policial de desalojo ante la necesidad de realizar una solución de vivienda para las 473 familias que hacían parte del otrora proyecto “Altos de Bellavista etapas II y IV”. Denuncia asimismo la mala fe de algunos ocupantes al haber construido luego de ser desalojados y pretender escriturar supuestas mejoras a los inmuebles que habitan, tan solo días antes de la diligencia policiva[10].

Intervención de terceros interesados.

Los señores José del Carmen Santamaría Lagos y Henry García Herrera, quienes se identificaron como veedores ciudadanos de los trabajos que se realizan en torno al proyecto habitacional “Cerros de la Florida”[11], denunciaron por escrito la dramática situación de las 474 familias que no han podido obtener una solución definitiva de vivienda por culpa de unos cuantos ocupantes que se rehúsan a desalojar[12]:

Posteriormente, el 4 de mayo de 2014, teniendo en cuenta que los veedores estaban presentes en el despacho del a-quo y solicitaron realizar una serie de apreciaciones y consideraciones frente a la tutela tramitada, el juez estimó pertinente escucharlos en testimonio. José del Carmen sostuvo que “esta problemática viene de atrás con los mismos personajes que se han opuesto en el programa de interés social (...) en la administración de Jaime Flores se intentó hacer el primer desalojo de estas personas y se les notificó a ellos que ahí se iba a construir un proyecto, esto fue en 2011. Esto no se pudo realizar porque el Alcalde no le convenía echarse más problemas”. Henry García, a su vez, explicó que: “mi gran preocupación es que se caiga el proyecto y traiga perjuicios a la comunidad como tal, por cuanto se perdería el subsidio de \$7.500.00 y además una suspensión al municipio por no presentar proyectos”[13].

Otras entidades vinculadas.

La Personería de Floridablanca, el Concejo Municipal, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Vivienda se opusieron a su vinculación por cuanto aseguran no tener injerencia en el

trámite adelantado por la Inspección Primera de Policía de Floridablanca, y tampoco haber incurrido en acción u omisión que vulnere los derechos fundamentales de los accionantes.

#### 4. Pruebas de oficio.

El Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas), como instituto científico y técnico, explicó que tiene a su cargo a nivel nacional la investigación de los fenómenos generadores de amenazas y la evaluación de las mismas, cuando estas tengan un origen geológico con afectación regional y nacional, mas no a nivel local o predial, por lo cual no se cuenta con una información relacionada específicamente con los predios en cuestión[14].

Dentro de los testimonios rendidos por los accionantes se destaca el de Irene Jaimes Arias quien narró así las razones que impulsaron el proceso de ocupación y la negativa a ser reubicados sin las garantías suficientes:

“la decisión [de ocupar el predio desde hace dos años y ocho meses] fue porque la alcaldía ni el alcalde nos cumplieron, debido a esto el problema lo tenemos desde el 2006, nosotros nos postulamos para el proyecto de altos de Bellavista y cumplimos con todos los requisitos, teníamos ya el ahorro programado, nos alcanzó a llegar lo del subsidio. Las administraciones son las que no nos han cumplido”

(...)

“El alcalde fue al lote y dijo que iba a hacer una reubicación al lote 2 aproximadamente hace tres meses y que si no nos íbamos al lote 2 nos desalojaban. Yo no lo hice porque no nos dio las garantías que debían ser, como por ejemplo no hay agua, luz ni alcantarillado. Donde estamos sí tenemos porque nosotros las colocamos, por esta razón no me pasé para allá, inclusive los que se fueron unos viven ahí y otros no”[15].

Elías Cáceres Rosales, por su parte, declaró lo siguiente:

“Nosotros no nos estamos oponiendo a la reubicación, porque no es fácil tanta presión psicológica que nos han metido. No contamos con plata para ir a pagar un arriendo, no tenemos fiadores y en todas partes piden este requisito. Queremos que el alcalde en verdad nos ayude o nos de alguna solución porque lo que hemos construido donde estamos ha sido

con mucho esfuerzo, para que la administración cuando quiera nos amenace de desalojo donde tenemos niños y familiares con enfermedades terminales, que requieren tener una vivienda digna y no vivir en cambuches como el alcalde quiere”[16].

Una vez rendidos los testimonios y recibidos los documentos solicitados en ejercicio oficioso del juez de tutela, se procedió a dictar sentencia.

## II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

2.1. En fallo de primera instancia, calendado el 13 de mayo de 2014, el Juzgado Cuarto Promiscuo Municipal de Floridablanca concedió el amparo. Argumentó que aunque era cierto que el terreno en disputa al tratarse de un bien fiscal no era prescriptible ni generaba ningún tipo de derecho real para los ocupantes, también lo era que se había configurado un margen de confianza legítima en este grupo de ciudadanos quienes desde años atrás se habían asentado en el lote. Fustigó igualmente que ninguna de las entidades accionadas hubiesen asumido con responsabilidad sus obligaciones y deberes para con las personas que interpusieron la acción de amparo y ni siquiera con aquellos que accedieron voluntariamente a la reubicación propuesta[17].

Resaltó que el área alterna de reubicación (globo 2) fue catalogada como de alto riesgo y en ella no existían las condiciones mínimas de seguridad ni salubridad ante la falta de servicios públicos, lo que terminaría afectando en gran medida los derechos fundamentales de los tutelantes, de sus núcleos familiares y demás personas que sufrieron y padecieron las dificultades, al no haber contado con los recursos económicos para adquirir una vivienda digna.

En armonía con lo expuesto, suspendió el procedimiento de desalojo y ordenó realizar un censo socio-económico de todos los ocupantes, de modo que se les pudiera garantizar una solución real y digna de albergue temporal, con efectos “inter comunis”, mientras se resolvía definitivamente el problema. Las ordenes específicas y sus responsables se establecieron así: (i) a la Inspección, suspender las medidas de desalojo o de reubicación hasta que se construyan alternativas reales de solución; (ii) a la Alcaldía en conjunto con la Defensoría realizar un censo socio-económico de todas las personas y las familias que habitan los globos 1 y 2; (iii) a la Alcaldía garantizar la ubicación en un albergue provisional a las personas que se encuentren en una situación de especial protección, hasta tanto

puedan resultar las condiciones que hagan posible su traslado hacia otro lugar; (iv) y por lo tanto “ofrecerle una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización socio-económica hasta tanto las condiciones que dieron origen a la vulneración de sus derechos fundamentales desaparezcan, para lo cual se le concede un término máximo de ciento veinte días (120) calendario contados a partir de la notificación de esta decisión”; (v) al Alcalde que en un plazo máximo de 30 días incluya las familias censadas en los programas de adquisición de viviendas de interés social que proporciona la entidad, tanto a nivel local como nacional; (vi) al Alcalde en un plazo de 30 días proceda a ordenar la realización de un estudio geotécnico reciente sobre el globo 1 y globo 2 donde se ha presupuestado efectuar el proyecto “Cerros de la Florida”, en el cual se determine de manera clara cuáles son las obras de mitigación necesarias para poder construir y ocupar los predios señalados; y el (vii) acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.

2.2. Esta decisión fue impugnada por la Alcaldía de Floridablanca argumentando principalmente que no se podía dar prevalencia a los intereses particulares sobre los generales y que en todo caso las condiciones en que habitan los ocupantes no pueden tenerse como una alternativa digna[18].

2.3. El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, el 17 de junio de 2014, revocó íntegramente el fallo de primera instancia al considerar que la demanda de tutela no cumplía con los requisitos generales de procedencia. Aseveró que los accionantes no contrvirtieron en su momento las falencias procesales que en sede de tutela le endilgaron al trámite policivo. Consideró también que el fondo del reclamo tampoco estaba llamado a prosperar debido a que no resultaba justo que por la ocupación de siete familias se paralizara el macroproyecto de vivienda social que tenía programado realizar el municipio para favorecer a más de 400 familias de escasos recursos.

### III. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN.

Mediante auto del 4 febrero de 2015, el Magistrado sustanciador ordenó una serie de pruebas para allegar al proceso de tutela elementos de juicio relevantes, así como una inspección judicial sobre el terreno “Altos de Bellavista” para conocer la situación real y actual de los ocupantes. En respuesta a dicha providencia, las partes convocadas y terceros

interesados allegaron las siguientes contestaciones:

Inspección Primera de Policía de Bucaramanga.

Allegó en medio electrónico (Cd y carpeta compartida por correo electrónico) copia escaneada del proceso verbal policivo de la referencia. Así mismo, manifestó que la diligencia de “reubicación” inició el 3 de septiembre y culminó el día siguiente, fechas en las cuales “aunque hubo acompañamiento policivo no fue necesario el uso de la fuerza pública y se informó a las familias a reubicar el servicio que había para pernoctar mientras la administración municipal construía las viviendas y el lugar disponible para guardar los enseres”.

Alcaldía Floridablanca.

El representante del ente territorial solicitó a la Corte confirmar el fallo de segunda instancia. Explicó que con el fin de garantizar las condiciones dignas y justas a las personas desalojadas, se pusieron a su disposición los materiales de construcción necesarios, y mientras tanto la administración ofreció el servicio de hospedaje provisional. A manera de balance general expuso lo siguiente:

“Como se pudo corroborar en el acta de visita del día 9 de febrero de 2015, en la actualidad viven cuarenta y cuatro (44) familias, en viviendas construidas en madera y zinc en un terreno plano y semiondulado, al lado de la vía, las cuales cuentan con los servicios de agua, luz, alcantarillado y recolección de basuras, las construcciones se encuentran en buen estado y los mismos residentes las han ido mejorando especialmente las treinta familias que se reubicaron voluntariamente tal como se puede observar con los registros fotográficos que se anexan”[19].

Descartó la existencia de problemas de salubridad por cuanto el alcantarillado suministrado por el EMPAS se encuentra funcionando y no se detectaron fugas. Con respecto a la solución definitiva manifestó que el día 30 de enero de 2015 el municipio de Floridablanca, a través del Banco Inmobiliario, se presentó a la nueva convocatoria realizada por el Ministerio de Vivienda, radicando los respectivos documentos para la Unión Temporal Vipa “Cerros de la Florida”, resultado que se estaría dando a conocer en el mes de marzo. Precisó, en todo caso, que las obras de mitigación y saneamiento básico se iniciarían una vez se aprobara la

construcción del proyecto “el cual en el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Floridablanca existe el rubro presupuestal GDA 7001008025 por valor de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000)”[20].

Banco Inmobiliario de Floridablanca.

El representante de la entidad declaró frente a las obras de mitigación que la mismas se tienen previstas iniciarlas al momento de aprobarse el proyecto toda vez que si se realizan con anterioridad y la propuesta es finalmente rechazada, “nos encontraríamos menoscabando el erario de la administración al realizar adecuaciones a un predio que no puede ser destinado al programa de vivienda de interés social”[21].

Estimó que de seguirse el curso normal del proyecto y no presentarse nuevas ocupaciones, el término para dar por terminado la iniciativa habitacional sería de un año a partir de la adjudicación. En relación a los beneficiarios de la nueva propuesta aclaró que:

“El proyecto Cerros de la Florida es para atender a las familias del antiguo proyecto llamado Altos de Bellavista II y IV etapa, hoy denominado Cerros de la Florida, anexo listado de las familias que en su momento fueron beneficiadas y donde se relacionan la cuenta de ahorro y el monto que tienen disponible.

(...)

El municipio de Floridablanca tiene como meta solucionar la necesidad de la vivienda de las familias del antiguo proyecto Altos de Bellavista, por tal razón se debe presentar a las convocatorias de Min. Vivienda en las actuales condiciones legales”[22].

Igualmente remitió copia simple de las constancias de entrega de materiales a las familias desalojadas, entre septiembre y diciembre de 2014, incluyendo puntillas, tablas, tomacorrientes, cable eléctrico, listones, bultos de cemento, alambre y tejas de zinc.

Memorial de los accionantes de tutela.

Relatan que el desalojo fue traumático teniendo en cuenta que hubo presencia del ESMAD y con retroexcavadora tumbaron las viviendas construidas por sus moradores. Ese día no se permitió el ingreso de abogados pero tanto los representantes de la Procuraduría como de

la Curaduría dejaron constancia de la falta de garantías y oportunidades reales de reubicación.

Precisaron que los albergues ofrecidos no eran sitios aptos para una familia, al ser centros de tratamiento para drogadictos y alcohólicos[23]. También fustigaron los “cambuches” que finalmente construyó la alcaldía, por cuanto: “ninguno posee cocina ni baños debidamente contruidos, se instalaron en condiciones infrahumanas en la medida de nuestros recursos letrinas para hacer nuestras necesidades, no tenemos lavamanos ni duchas, nos bañamos tapados con plásticos para proteger nuestra intimidad”[24].

Por último, manifestaron su escepticismo frente al nuevo proyecto “Cerros de la Florida”, al considerar que “la condición de VIPA como convocatoria pública, no permite la preselección de los adjudicatarios, por lo tanto no está asegurada la inclusión de estas familias en este proyecto”[25]. De este modo, aseguran, continúa frustrada la promesa de un hogar.

Veedores ciudadanos.

José del Carmen Santamaría Lagos, en su condición de veedor ciudadano, reiteró cómo las 450 familias que representa han sido gravemente perjudicadas por los intereses personales de los ocupantes que se oponen a lograr que el Ministerio de Vivienda les adjudique los subsidios correspondientes. Advierte sobre la difícil situación en la que se encuentran entre las vías de hecho, por un lado, y el incumplimiento de la administración municipal, por otro: “Me siento como veedor de vivienda entre la espada y la pared ya que muchas familias creen que es mejor invadir y 200 de ellas esperan la decisión de que el proyecto sea una realidad o si no invadirán ya que sustentan que otra vez los juzgados y las ocho familias invasoras matarán sus sueños”[26].

Inspección Judicial.

El Juzgado Cuarto Promiscuo Municipal de Floridablanca allegó en 487 folios y 6 cds los resultados de la inspección judicial al predio Altos de Bellavista surtida el 9 de febrero de 2015. Además de la evidencia recogida directamente por el funcionario judicial, y en atención al debido proceso, se anexaron las intervenciones de los accionantes, la alcaldía municipal y la personería de Floridablanca. Algunos extractos de las mismas serán incluidos en las consideraciones de esta sentencia.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral noveno de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### 2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

De los antecedentes referidos, la Sala de Revisión observa que el caso sometido a consideración se origina en el año 2006 cuando el municipio de Floridablanca (Santander) adquirió un predio en donde se comprometió a realizar un macroproyecto de vivienda de interés social. En su momento fueron seleccionadas más de 400 familias como beneficiarias de los subsidios que el ente territorial en asocio con el nivel central logró gestionar. Se suscribieron entonces contratos de promesa de compraventa por intermedio del Banco Inmobiliario de Floridablanca y los ciudadanos se obligaron, por su parte, a abrir cuentas de ahorro programado.

No obstante lo anterior, un estudio de Ingeominas advirtió el alto riesgo geológico que presentaba el terreno lo que terminó por tornar inviable material y jurídicamente el proyecto, al menos no sin antes ejecutarse las obras de reforzamiento necesarias. El tiempo transcurrió y en septiembre de 2011 un grupo de aproximadamente 50 familias beneficiarias decidió ocupar una parte del lote para construir allí sus hogares, dotándolos progresivamente de servicios públicos como agua, electricidad y alcantarillado. Simultáneamente comenzó una disputa con las autoridades de Floridablanca quienes exigieron el desalojo para poder presentar el terreno a una nueva convocatoria nacional que permitiese garantizar los recursos suficientes para otorgar una solución definitiva y digna de vivienda.

En el curso del trámite policivo impulsado por el Banco Inmobiliario de Floridablanca, los accionantes impetraron la presente acción de tutela con el objetivo de suspender el desalojo mientras se les garantizara una alternativa real de reubicación. El Juzgado Cuarto Promiscuo Municipal concedió el amparo al sostener que las autoridades no habían asumido con responsabilidad sus obligaciones y deberes para proveer una solución adecuada de

vivienda. De hecho, el área sugerida para la reubicación transitoria (globo 2) ya había sido catalogada como de alto riesgo y no contaba siquiera con las condiciones mínimas de salubridad ante la falta de servicios públicos. No obstante lo expuesto por el a-quo, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga revocó integralmente el fallo al estimar que los accionantes no controvirtieron oportunamente las falencias procesales que en sede de tutela le endilgaron al trámite policivo y porque en todo caso no resultaba justo que por la ocupación de siete familias se paralizara el macroproyecto de vivienda social que tenía programado realizar el municipio.

En sede de revisión, esta Corporación constató que el desalojo o proceso de reubicación finalmente se llevó a cabo durante los días 3 y 4 de septiembre de 2014, trasladando a los ocupantes al globo 2 del predio “Altos de Bellavista”. Los accionantes, por su parte, denunciaron los abusos ocurridos durante la diligencia de desalojo y las precarias condiciones en que se encuentran habitando los “cambuches” asignados por la administración. Esta, por el contrario, asegura que se respetaron todas las garantías ciudadanas y que el desalojo resultaba indispensable para presentar una nueva y definitiva solución de vivienda social en el municipio. Los terceros interesados, actuando a través de un veedor designado, demostraron su preocupación por el hecho que un grupo de familias pretendan hacer valer sus intereses por encima del bien común.

De la reseña fáctica transcrita, así como de las pruebas recolectadas por esta Corporación, se advierte que la vulneración denunciada por los accionantes denota una dificultad de raigambre constitucional relacionada con el derecho fundamental a la vivienda digna y al debido proceso. No obstante, en tanto el trámite policivo ya culminó y con ello la pretensión original de la tutela en el sentido de suspender tal diligencia, la Corte deberá resolver como asunto previo si se ha configurado un evento de carencia actual de objeto o si, en todo caso, resulta necesario un pronunciamiento del juez constitucional. Resuelto lo anterior, se analizarán los siguientes problemas jurídicos:

1- ¿Trasgredió los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna la diligencia de “reubicación” llevada a cabo por la Inspección primera de policía los días 3 y 4 de septiembre de 2014, teniendo en cuenta las denuncias ciudadanas sobre la falta de albergues transitorios adecuados y los supuestos abusos de la fuerza pública?

2- ¿Vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y los demás beneficiarios del proyecto original “Altos de Bellavista” el incumplimiento del programa en el año 2007 por problemas geológicos en el lote y las posteriores actuaciones de la administración?

Para dar respuesta a lo anterior, la Corte se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) la carencia actual de objeto; (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna en el ordenamiento jurídico; (iii) los límites constitucionales a los desalojos forzosos; y finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

4. Asunto previo: la carencia actual de objeto en sede de tutela.

4.1. De conformidad con el artículo 6 del Decreto Ley 2591 la tutela será improcedente “cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho”. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que se presenta carencia actual de objeto por daño consumado cuando “no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela”[27].

La razón de ser es el carácter restitutorio de la acción de amparo. La jurisprudencia ha explicado que “[l]a acción de tutela tiene, por regla general, carácter primordialmente restitutorio y no resarcitorio o de indemnización, de manera que cuando el daño ya no pueda precaverse y evitarse y solamente puede recibir como remedio una compensación del perjuicio, ella no es pertinente”[28].

4.2. En casos similares al que se estudia, la Corte ha declarado que procede el análisis de la acción de tutela pese a que la diligencia de desalojo se haya consumado. En la sentencia T-578A de 2011, por ejemplo la Sala Segunda de Revisión estudió una demanda interpuesta por un ciudadano al que se le había expulsado del espacio público dónde había establecido su vivienda y su lugar de trabajo. Para decidir, la Sala advirtió “si respecto de cualquiera de los derechos fundamentales invocados el juez constitucional puede definir alguna disposición con la cual anule, evite o mitigue los efectos del daño causado, será relevante la procedencia de la acción de tutela”.

Más recientemente, en sentencia T-825 de 2014 esta Corporación realizó un análisis similar:

“a diferencia del hecho superado[29] que hace innecesario un pronunciamiento judicial- ésta afectación supone una vulneración definitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos que genera la obligación de que el juez constitucional se pronuncie de fondo, ya sea para fijar un precedente hacia el futuro o tomar medidas correctivas que puedan, de cierta medida, aminorar dicha afectación”.

Así entonces, la Sala Sexta de Revisión estima que el presente caso amerita un pronunciamiento de fondo aunque la pretensión principal de la tutela haya perdido vigencia por la ejecución del desalojo. En efecto, el reclamo que hacen los demandantes por las supuestas condiciones de insalubridad y riesgo geológico en que se encuentran sus hogares transitorios, así como el incumplimiento reiterado que endilgan a la administración municipal hacen que juez de tutela no pueda permanecer impávido.

5. El derecho a la vivienda digna en el ordenamiento jurídico: más que un techo y cuatro paredes.

5.1 Para finales de 2008 se calculaba que la mitad de la población del mundo vivía en las ciudades, gran parte de ellas sin infraestructura y servicios adecuados. De acuerdo con ONU-Hábitat los residentes que soportan las peores condiciones son los 1.000 millones de pobres que habitan los llamados tugurios. Más de 930 millones de habitantes de estos barrios olvidados residen en los países en desarrollo, donde representan el 42% de la población urbana. Las autoridades nacionales o locales a menudo son renuentes a brindarles servicios básicos precisamente porque no son asentamientos oficiales[30]. Problemática que no resulta ajena a nuestro país, donde el conflicto armado interno, los altos índices de pobreza y la precariedad en los planes urbanísticos, entre otras causas, han ocasionado el crecimiento acelerado de barrios informales sin la prestación de los más elementales servicios.

Ante este panorama urge recordar el mandato que el constituyente de 1991 trazó en el artículo 51 de la Constitución Política[31] así como el compromiso del Estado colombiano adquirido en virtud del artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[32]. Aunque la vivienda no fue inicialmente tratada por la jurisprudencia como un derecho fundamental exigible por su contenido prestacional, la posición de la Corte ha ido cambiando con el paso del tiempo, distinguiendo algunas

situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo fundamental, sea por transmutación, por su conexidad con otro respecto del cual no existe discusión sobre su naturaleza fundamental[33] o por la afectación del mínimo vital[34]; casos en los cuales sería posible brindarse la protección a través de la tutela[35].

Más recientemente se ha desarrollado una concepción autónoma del derecho a la vivienda. En este sentido, la Corte ha afirmado que su carácter programático y su necesaria dependencia de una erogación presupuestaria no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental:

“Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales - con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica”. [36]

Así las cosas, en la actualidad resulta incuestionable que el derecho a la vivienda digna “tiene carácter subjetivo, fundamental y exigible”[37]. El solo hecho de no contar con un hogar deriva en la afectación grave y continua de otros derechos fundamentales. Las consecuencias de la falta de un hogar “son graves, y tienen repercusiones en casi todos los demás derechos humanos, como los derechos a la salud, la educación, la protección de la familia, la seguridad social, el empleo, y en muchos casos, el derecho a la vida”[38]. Las personas sin techo no pueden disfrutar de los servicios sociales ni recibir atención sanitaria apropiada. En ocasiones las escuelas se niegan a matricular a los niños de los tugurios porque sus asentamientos no tienen condición oficial[39].

Por el contrario, una habitación digna fomenta el desarrollo de la persona humana, “en cuanto le permite estrechar lazos familiares, que le posibiliten su desenvolvimiento social, otorgándoles un espacio propicio para su intimidad y añadiendo a su identidad el lugar donde se habita, como elemento de apacibilidad”[40]. El acceso a una vivienda de calidad

se trata entonces de un auténtico problema constitucional y no como suele considerarse, de dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos[41].

Frente a estas circunstancias, “es cuando el Estado debe responder, interviniendo de manera directa e inmediata a fin de brindar protección a quienes hacen parte de esos sectores marginados. Así lo reza el artículo 13 C.P.”[42]. En ese marco, la Corte ha salvaguardado especialmente el derecho a la vivienda de los desprotegidos y los olvidados, cuando las personas atraviesan especiales situaciones de 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 este derecho.[43]

Lo expuesto hasta aquí no significa que cualquier ciudadano pueda reclamar de forma inmediata el derecho a ser propietario. Con fundamento en el orden internacional, esta Corporación ha explicado que existen en cabeza del Estado obligaciones de inmediato cumplimiento así como otras progresivas o diferidas en el tiempo y sujetas a las restricciones presupuestales propias de un país:

“En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.[44] En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;[45] (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho[46] –como mínimo, disponer un plan-;[47] (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;[48] (iv) no discriminar injustificadamente;[49] (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;[50] (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho[51] y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.[52]

En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, puede decirse que son todas las

que no sean susceptibles de realizarse de inmediato pero resulten idóneas, necesarias y proporcionales para garantizar plena y cabalmente el derecho a una vivienda digna. Así, puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”.[53]

5.2. No es cualquier tipo vivienda o albergue el que el ordenamiento colombiano promueve. El calificativo de “digna” que consagra el artículo 51 superior es una expresión con precisos efectos jurídicos. Su verdadero alcance conlleva la idea de que se garantice a todo individuo el acceso a un espacio propio o ajeno, en el que pueda procurarse “un lugar donde poder pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”[54], así como sus demás derechos y libertades. En otras palabras, un lugar en el que pueda desarrollar con dignidad su proyecto de vida, así como el de su núcleo familiar[55].

La Corte[56], a su vez, se ha remitido a la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el objetivo de precisar los lineamientos esenciales que una vivienda ha de tener para considerarse “digna” o “adecuada”. Así las cosas, más allá de un simple techo, habrán de valorarse ciertos aspectos de adecuación de acuerdo con el contexto específico de cada país así:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda

adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de

consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos"[57].

En este punto es pertinente traer a colación lo señalado en la sentencia T-088 de 2011, ante el reclamo de la señora Luz Dary Gómez Viáfara por la dificultad que la vivienda de interés social conllevaba para su hija, Lizeth Yohanna Caicedo Gómez, de trece años de edad quien padecía parálisis cerebral y escoliosis severa rígida. Hogar que le fue entregado por el gobierno nacional en su condición de desplazada y madre cabeza de familia. La Corte concedió el amparo al establecer que una caracterización idónea del núcleo familiar

implicaba considerar que era madre de una hija discapacitada cuya movilidad estaba limitada, y esa condición, demandaba una acción afirmativa respecto del bien inmueble que le fuera asignado. Así, dispuso que las entidades responsables proveyeran los recursos para adecuar su vivienda.

6. Desalojos forzosos: límites constitucionales y salvaguarda del derecho fundamental a una vivienda digna.

6.1. Muchos casos de desalojos forzosos están relacionados con la violencia, por ejemplo, los causados por conflictos armados internacionales, las disensiones internas y la violencia comunitaria o étnica. Pero también existen otros eventos que tienen lugar en nombre del desarrollo: la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos[58].

So pretexto de servir al “bien común”[59], millones de personas en el mundo se ven obligadas a abandonar lo que alguna vez fue su hogar. Se estima que alrededor de 2 millones de seres humanos por año, la mayoría de ellos habitantes de tugurios, son desalojados forzosamente. Los efectos de estas medidas para los sectores marginados “suelen ser desastrosos, al dejarlos sin hogar y más hundidos aun en la pobreza”[60]. No sorprende entonces que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales calificara que los desahucios forzados resultan prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales[61].

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha venido delimitando los precisos y restringidos parámetros bajo los cuales es legítimo el proceso de desalojo dentro del marco constitucional y legal vigente.

6.2 La expedición del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) coincidió con la aparición del Código de Procedimiento Civil -Decreto 1400 y 2019 de 1970-, de manera que a partir de los años 70 coexisten las acciones policivas para la protección de los derechos de tenencia y posesión de bienes, con las acciones judiciales destinadas al mismo fin, de donde corresponde al interesado escoger la vía más expedita de protección, atendiendo para el efecto el tiempo que lleve en posesión o tenencia de un inmueble[62].

Las acciones policivas –objeto de análisis en el presente expediente- en específico, responden al poder de policía cuya finalidad es mantener el orden público y garantizar la preservación de la seguridad, salubridad y tranquilidad públicas, como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas[63]. A diferencia de las acciones judiciales, el proceso policivo se trata de una instancia habilitada para restituir la tenencia de un inmueble, mas no para decidir las controversias suscitadas con ocasión de los derechos de dominio o posesión[64]. En cuanto a su reglamentación, la Corte concluyó en sentencia C-241 de 2010 que “la acción policiva prevista en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, coincide en sus elementos esenciales con lo previsto en el artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, con lo cual es posible concluir que el Código Nacional de Policía subrogó la acción de lanzamiento por ocupación de hecho, tanto para predios rurales como urbanos”.

6.3. Las anteriores disposiciones ponen en evidencia la importancia que el ordenamiento jurídico nacional confiere a la defensa de la propiedad[65]. Por esto se ha reconocido que el procedimiento de desalojo es una medida necesaria que busca recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera inapropiada y evitar que terceros obtengan de mala fe un beneficio por su acción ilegal. Esta necesidad se hace más imperiosa, incluso, cuando se trata de proteger espacios públicos, por cuanto en estos casos media un interés general supremo[66].

Los jueces constitucionales, sin embargo, deben ser muy cuidadosos al momento de examinar estos eventos, estando prestos a vigilar que las autoridades actúen de manera adecuada, proporcional y respetando el debido proceso de los involucrados[67]. En caso contrario, podrán ordenarse medidas de reparación o resarcimiento económico así como la suspensión de los procedimientos.

Específicamente, a partir del análisis de la normatividad vigente y de la doctrina internacional, este Tribunal ha identificado el siguiente conjunto de directrices y garantías procesales básicas que deben ser atendidas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder de policía, así:

“(i) Existe la necesidad de adoptar políticas sociales para evitar los asentamientos humanos irregulares, en atención a la obligación que tiene el Estado de promover programas de

habitación, especialmente dirigidos a la población vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna.[68]

(ii) Las autoridades en caso que pretendan recuperar bienes, deben implementar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados. Así, de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos:

“(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.”[69]

(iii) Cuando el grupo poblacional afectado no disponga de recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar las medidas pertinentes de acuerdo con sus posibilidades, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.[70]

(iv) Las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, desplazados, etc.[71]

(v) En los procedimientos de desalojo, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. En ese sentido, se ha señalado que “las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de

las autoridades.”[72]

6.4. Ahora bien, corresponde al juez de tutela ponderar en cada caso concreto los derechos en tensión de modo tal que no se produzca una afectación desproporcionada de alguno de estos. En consecuencia, aunque sea cierto que la defensa de la propiedad goza de rango constitucional, más aún tratándose de bienes públicos destinados al interés general, su protección no ha de derivar en la negación total de quienes se vieron en la necesidad de ocupar un determinado predio en busca de un techo.

En ocasiones puede que algunas personas pretenden abusar de sus derechos obstruyendo la recuperación legítima de determinados predios. Este fue el caso observado recientemente en la sentencia T-825 de 2014 en el que la Sala evidenció cómo las autoridades no solo suspendieron la diligencia de desalojo para permitir que el demandante aportara las pruebas que acreditaran la titularidad del inmueble -cosa que le fue imposible- sino que desde el mes de octubre del 2013 le venían advirtiéndolo, junto a la comunidad, que no podía iniciar construcción alguna porque la zona era una de alto riesgo y existían disputas de tiempo atrás sobre quién era su real propietario. Pese a lo anterior, el tutelante decidió iniciar la construcción aprovechando un momento de distracción de las autoridades -la temporada de fin de año- para rápidamente levantar una estructura.

Caso opuesto ocurre cuando la necesidad arrastra a un grupo de ciudadanos a buscar refugio dentro de un predio ajeno, y la negligencia o el desinterés de las autoridades ocasiona la formación en estos de una convicción o confianza legítima[73] en que podrán seguir ocupando el terreno para salvaguardar sus necesidades más elementales. En sentencia T-314 de 2012 se estudió la situación de varias familias que se apropiaron de una edificación en el Barrio Guacamayas de la ciudad de Bogotá por más de 20 años, manifestando la imposibilidad económica para acceder a una mejor solución de vivienda, en caso de ser desalojados. La Corte concluyó que el problema radicaba en la notoria situación de vulnerabilidad a la que serían expuestos quienes son desalojados por ocupar bienes de uso público. Así las cosas, sentenció la Corte, el deber de protección de los bienes de uso público no autoriza a las autoridades “para desconocer el principio de confianza legítima sustentado en la buena fe de los ciudadanos, quienes a falta de espacios apropiados para el desempeño de un trabajo o la necesidad de una vivienda digna, se ven obligados a ocupar de hecho tales áreas”.

Dentro de los factores que han de ser valorados para arribar a una decisión ponderada se encuentran aspectos como: (i) la naturaleza del bien ocupado, y el uso que se esté realizando del mismo al momento de la ocupación, interpretados desde la óptica de la función social y ecológica de la propiedad; (ii) las circunstancias económicas, sociales y culturales del grupo ocupante, el número de potenciales afectados por el desalojo, la presencia de “otras vulnerabilidades” como la edad, la eventual afectación de personas con discapacidad o de mujeres embarazadas; y (iii) las consecuencias ciertas derivadas del desalojo[74].

En sentencia T-907 de 2013, por ejemplo, la Corte abordó en específico la tensión entre el justo reclamo de un heredero que denunció la ocupación de su finca, frente a la reivindicación de un grupo de campesinos víctimas de la violencia y el destierro que encontraron en esas mismas hectáreas una oportunidad de habitación:

“La desproporción se evidencia en este caso cuando se ponderan los intereses en conflicto. Por una parte, están los del propietario del predio ‘Cuernavaca’, que pretendía legítimamente que terminara la perturbación en la tenencia de su inmueble; y de otra, están los intereses del accionante, que es una persona víctima del desplazamiento forzado que busca salvaguardar su derecho a la vivienda digna. De producirse el lanzamiento sin reubicar al actor, se interferiría intensamente en el goce efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna, pues lo obligarían a dejar atrás nuevamente su lugar de habitación, sometiéndolo a la difícil labor de encontrar otro espacio por sus propios medios. Es una interferencia intensa porque se afecta directamente el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna: tener un techo, y no se tiene en consideración que el peticionario es sujeto de especial protección constitucional en tanto persona desplazada por la violencia, y por esa razón necesita del apoyo decidido del Estado para construir un plan de vida con las necesidades básicas satisfechas.

Por otro lado, desde la perspectiva del heredero(s) del propietario fallecido, la no ejecución de la orden de desalojo implicaría una alteración menor de su derecho como tenedor. Primero, porque (i) no se desconocerían sus facultades de uso sobre el inmueble, ni se cuestionarían las prerrogativas que tenía como propietario del mismo. Simplemente habría una suspensión en el tiempo del proceso mediante el cual buscaba restablecer sus derechos, hasta tanto las autoridades respectivas pudieran garantizar los bienes

constitucionales de los ocupantes. Segundo, porque en este caso (ii) la perturbación no se ejecuta en la totalidad del bien sino sobre una porción del mismo, lo que lleva a pensar que el heredero(s) del querellante, tendría(n) la posibilidad latente de utilizar el inmueble como unidad de explotación económica y ejercer de esa forma sus prerrogativas como titular(es) del derecho de dominio. La extensión total del inmueble es de 1.823 hectáreas y el asentamiento está ubicado sobre un terreno de “5 a 10 hectáreas aproximadamente”, según lo dicho por el mismo querellante (fallecido). Finalmente, en tercer lugar, la Sala observa que (iii) el propietario no vivía en el predio ‘Cuernavaca’, por lo que puede decirse que su derecho a la vivienda digna y el de su familia no estuvo amenazado”.

En definitiva, el criterio fundamental en cualquier proceso de desalojo es evitar que “haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos”[75]. Cuando los afectados no dispongan de recursos, el Estado deberá adoptar entonces todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas. Esta también ha sido la orientación de la Corte Constitucional al resolver demandas de tutela particulares como se explica a continuación.

6.5. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación no resulta admisible que la administración permanezca impasible frente al desalojo de una comunidad que no cuenta con recursos suficientes para proveerse una solución de vivienda digna. Las obligaciones constitucionales en cabeza del Estado no se agotan en las reglas procesales del trámite de lanzamiento. Aun en los casos cuando el desalojo está justificado y es necesario, sea en defensa de la propiedad privada, del interés general o frente a un alto riesgo geológico, las autoridades han de proporcionar una alternativa de vivienda digna.

Dentro del conjunto de medidas resarcitorias adoptadas por esta Corporación en sede de revisión se destacan dos elementos principales, a saber: (i) una medida provisional y urgente de albergue que puede consistir, dependiendo del caso, en un subsidio de arrendamiento[76] o en la adecuación de un inmueble como habitación transitoria[77]; seguido de (ii) una solución definitiva de vivienda, previa la realización de un censo integral de los afectados[78], ya sea ordenando brindar una asesoría detallada y clara sobre las políticas públicas disponibles[79], exigiendo incluir directamente a los damnificados en alguno de los programas municipales vigentes previa verificación de los requisitos exigidos

y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles[80], o disponiendo la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado[81], y con perspectiva étnica de ser necesaria[82].

En ocasiones también se hace indispensable proferir el fallo con efectos “inter comunis”[83] para cobijar a aquellas personas que a pesar de no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes, se encuentran en las mismas condiciones de éstos[84], observando los siguientes requisitos: “(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.[85]

Por último, la Corte ha advertido sobre la necesidad de que este tipo de medidas cuenten con la plena participación[86] de los directamente involucrados. Por ello ha ordenado que se les informe de manera precisa a las personas por qué tendrán que salir, a dónde, cuándo y cómo será el traslado[87]. Pero la participación efectiva de la comunidad requiere más que el acceso a la información, demanda igualmente una correcta asesoría jurídica que empodere a los ciudadanos con respecto a los recursos legales con que cuentan para hacer valer sus derechos y exigir las medidas de reparación a que haya lugar[88]. Por esta razón en ocasiones la Corte ha ordenado el acompañamiento integral de la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales[89], así como un proceso de sensibilización de los afectados para entender, a su vez, las obligaciones que como ciudadanos tienen y la necesidad impostergable, por ejemplo, de evacuar zonas de alto riesgo[90].

En conclusión, lo que reclama el ordenamiento constitucional es que el empeño que despliega la administración para desalojar comunidades enteras, derribar habitaciones y recuperar tierras, sea por lo menos equivalente a la diligencia que demuestre al momento de diseñar programas públicos de vivienda y atención para grupos especialmente marginados[91].

## 7. Resolución del caso concreto.

### 7.1. El proceso de reubicación (desalojo) forzosa y las alternativas de albergue transitorio

ofrecidas por la administración desconocieron el derecho fundamental a la vivienda digna y el debido proceso de los accionantes y demás ocupantes.

7.1.1 Como ya se precisó la diligencia de desalojo o reubicación se concretó el pasado cuatro de septiembre de 2014, en esta medida el cargo endilgado por defecto procedimental absoluto en relación al trámite policivo ha perdido vigencia. En todo caso, es de anotar que si bien la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho se adelantó con base en la Ley 57 de 1905, la propia administración municipal mediante resolución 0427 del 01 marzo 2013 y en cumplimiento de la sentencia C-241 de 2010 declaró la nulidad de todo lo actuado y remitió las diligencias a la Inspección Primera de Policía para que tramitara la misma de acuerdo a la normatividad vigente[92].

Adicionalmente, es conveniente reiterar que el procedimiento de desalojo es una medida necesaria que busca recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera inapropiada y evitar que terceros obtengan de mala fe un beneficio por su acción, más aún tratándose de bienes públicos, cuya defensa constituye un imperativo. Por esta razón en el presente caso no se cuestiona la legitimidad de la administración de Floridablanca para recuperar la posesión material del terreno “Altos de Bellavista”; tampoco se analiza el surgimiento de algún tipo de derecho real de dominio o de posesión sobre el predio en disputa, por cuanto el inmueble ocupado es un bien fiscal enmarcado con el atributo de la imprescriptibilidad. De hecho los propios tutelantes reconocen que su intención no es permanecer indefinidamente como ocupantes sino hacerse a una solución definitiva y duradera de vivienda.

Expuesto lo anterior, esta Sala de Revisión se concentrará en las denuncias específicas que formularon los accionantes con relación a la diligencia de desalojo, con miras a fijar un precedente hacia el futuro así como tomar medidas correctivas que puedan, de cierta medida, aminorar la afectación advertida. En efecto el proceso policivo de desalojo de sujetos de especial protección constitucional aunque es un trámite con un claro soporte legal se considera prima facie incompatible con los compromisos del Estado colombiano y por ello está sujeto a estrictas reglas constitucionales antes, durante y con posterioridad a su ejecución.

7.1.2. En consonancia con el acta oficial levantada por la Inspectora Primera de Policía de

Floridablanca se tiene que el tres de septiembre de 2014 inició el proceso de reubicación en aparente normalidad. Relata el acta igualmente que las pertenencias de los involucrados se dejaron en depósito en una bodega de la Secretaría de Salud Municipal y que “mientras se levantan las correspondientes construcciones se procede por la administración municipal a concederles las condiciones necesarias para cada núcleo familiar y al efecto se presta por la administración municipal el servicio de hospedaje por los días necesarios mientras se levantan las construcciones en el globo Nro. 2”[93].

En el acta del día siguiente consta que “la diligencia se ha desarrollado normalmente, no ha existido enfrentamientos con la comunidad” y que las personas víctimas de la violencia presentes en la zona se harían acreedoras a un subsidio de arrendamiento “por valor de millón doscientos mil pesos cada uno para el pago de cánones de arrendamiento que la administración municipal se compromete a pagar a las mismas durante el término requerido”[94]. Por su parte, el representante del Banco Inmobiliario de Floridablanca aseguró entregar un kit de materiales de construcción (tablas, listones, tejas de zinc, etc.) para las familias que un juez de tutela ordenó reubicar.

En contraposición a lo registrado en el documento oficial, esta Sala de Revisión considera que se presentaron cuatro irregularidades durante el trámite de la diligencia, las cuales merecen un pronunciamiento por parte de esta Corporación para evitar su reiteración en el futuro y con el objetivo de disponer las medidas de mitigación a que haya lugar.

i) Ausencia de asesoramiento legal, acompañamiento de autoridades competentes y publicidad:

Según advierte el apoderado judicial de los demandantes, en los días en que se efectuó la diligencia de desalojo no se permitió el ingreso de abogados, ni tampoco al representante de una entidad de derechos humanos (Corporación Compromiso)[95]. Al respecto, esta Corte estima que con independencia que se trate de la ejecución de una orden debidamente proferida, que se haya calificado como un proceso ad hoc de “reubicación” y no de desalojo, o de la posibilidad o no de presentar recursos legales durante su práctica, lo cierto es que la actividad policiva no puede configurarse como un escenario ajeno e indiferente al orden constitucional vigente.

La Constitución Política de 1991 se erige como norma de normas (C.P. art. 4º) y una de sus

garantías fundamentales es el debido proceso que debe cobijar toda clase de actuación judicial y administrativa (C.P. art. 29). Más específicamente, el derecho a contar con una asesoría legal idónea y de confianza así como con la presencia de la sociedad civil interesada es un mínimo irrenunciable dentro de este tipo de actuaciones policivas. De lo anterior depende en buena medida el escrutinio integral de la diligencia y la confrontación de la versión oficial que plasma el Inspector de Policía.

Así también lo ha recomendado la Organización de Naciones Unidas al señalar que “deberá permitirse el acceso de observadores neutrales, en particular observadores nacionales e internacionales, a petición de éstos, para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los principios internacionales de derechos humanos durante la ejecución de cualquier desalojo[96]”.

Adicional a lo anterior, resulta imprescindible la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas especialmente vulnerables[97]. En este caso se observa en las actas que acudieron junto con la Inspectora de Policía, representantes del Banco Inmobiliario, de la Policía Nacional, de la Casa de la Justicia y de la Comisaría de Familia. No obstante, ante la numerosa presencia de menores de edad, muchos de ellos en la etapa de la primera infancia, se hacía necesario contar con un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Ahora bien, la participación de estos funcionarios no debe limitarse a la de un simple espectador. Su compromiso como servidores públicos y la protección reforzada que requieren sectores marginados de la sociedad demanda una actitud diligente de acompañamiento integral y el impulso oficioso que dentro de sus competencias constitucionales y legales puedan ejercer. Al respecto destaca esta Corporación la constancia que radicó el señor Augusto Antonio Argel Orduz como Personero Delegado:

“El suscrito funcionario de la Personería de Floridablanca, Augusto Argel, Personero Delegado para la vigilancia administrativa, policiva, judicial y ambiental, me hice presente desde las 5.30 am para la diligencia en Altos de Bellavista, siendo en este momento las 3:45 pm dejo constancia que la administración municipal, alcaldía de Floridablanca y demás entidades con la Inspección Primera de Floridablanca, constata que se ha hecho el procedimiento de desalojo pero sin dar las garantías que corresponden a las personas

objeto de reubicación, que habitan el globo 1 del terreno. Tampoco se le ha entregado el subsidio a las dos familias desplazadas, por lo tanto no se está garantizando la reubicación real... La solución con la comunidad debe ser concertado pero el procedimiento ha sido equívoco” (resaltado fuera del original)[98].

Llama la atención de la Sala no solo el hecho que el Personero una vez presentada la anterior constancia haya dado por terminada de manera anticipada su labor en la diligencia[99], sino también la conducta de la Inspectora de Policía que se limitó a referenciar vagamente en su acta la precitada intervención. La denuncia de una posible transgresión de los derechos fundamentales de un grupo especialmente marginado, con presencia de menores de edad, adultos mayores y personas en situación de desplazamiento forzado y discapacidad amerita por lo menos una respuesta por parte de la autoridad policiva tendiente a desvirtuar la denuncia o corregir las posibles falencias o irregularidades, sobretodo cuando esta proviene del representante del Ministerio Público.

ii) Abandono de enseres y bienes personales de los ocupantes a la intemperie:

En el registro fotográfico allegado por los accionantes en sede de revisión se observan las pertenencias de la señora Claudia Moreno expuestas al aire libre, incluyendo nevera, sofás, anaqueles, triciclos, mesas, sillas y partes de cama, entre otros[102]. Al respecto, conviene recordar lo dispuesto por la doctrina internacional:

“Los Estados y sus agentes deben adoptar medidas para garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, especialmente dirigidos contra las mujeres y los niños, o privado arbitrariamente de sus bienes o posesiones a consecuencia de la demolición, el incendio intencionado y otras formas de destrucción deliberada, negligencia o cualquier forma de castigo colectivo. Los bienes y las posesiones abandonados involuntariamente deben protegerse contra la destrucción y la apropiación, la ocupación o el uso arbitrarios e ilegales”[103].

Los Estados partes han de velar entonces por que el desalojo no acarree consecuencias desproporcionadas sobre el incipiente patrimonio de los ciudadanos, y en particular por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas[104]. De ser necesario, el municipio deberá ofrecer asistencia jurídica a las personas que necesiten pedir reparación ante los

tribunales por los muebles y bienes destruidos.

iii) La solución de albergue de urgencia no resultaba idónea para los núcleos familiares desalojados:

En consonancia con el acta oficial se observa que la señora Diana Cristina Pérez, directora de la Casa de Justicia, solicitó dejar constancia en el siguiente sentido: “queda abierto el servicio de albergue La Milagrosa, corrijo la Misericordia y Fundación a un paso de la Libertad, espacios que la administración ofrece durante el tiempo en que dure el desarrollo de este proyecto para ante todo garantizarles a estas personas junto con su núcleo familiar un espacio digno donde poder estar”.

No obstante lo anterior, el relato presentado por Irene Jaimes pone en entredicho la idoneidad de al menos uno de los centros de paso propuestos:

“El albergue ofrecido por el Municipio de Floridablanca denominado Fundación un paso a la libertad, un nuevo nacimiento, un nuevo amanecer es un centro dedicado a la rehabilitación y readaptación de drogadictos como se puede probar con el certificado de existencia y representación legal de Cámara de Comercio; razón por la cual, al advertir esta situación la señora Irene Jaimes y su núcleo familiar quienes se desplazaron hasta el albergue, decidieron regresar al lote y pasar la noche en la casa de un vecino, pues no podían exponerse y exponer a su menor hija de escasos 18 meses de edad a convivir con personas con problemas de drogadicción en estado alucinante”[105].

En efecto, el Certificado de la Cámara de Comercio de Bucaramanga[106] da cuenta que la “Fundación un paso a la libertad, un nuevo nacimiento, un nuevo amanecer” tiene como objetivo principal fomentar y desarrollar programas de restauración y de rehabilitación de jóvenes con problemas de drogadicción, alcoholismo e indigencia como una contribución al desarrollo humano. En esta medida no resultaba idóneo presentar como albergue de urgencia un hogar dirigido a atender a personas en situación de adicción.

A las víctimas del desplazamiento forzado, por su parte, aunque supuestamente se les ofreció un subsidio de arrendamiento, al parecer no se concretó su entrega real y material. En palabras de la Personería municipal “solo les mostraron los documentos con la aprobación del presupuesto, pero no hubo solución inmediata”[107].

En resumen, no había una propuesta real e idónea de albergue de urgencia para las casi 50 familias que fueron desalojadas los días 3 y 4 de septiembre, aspecto que también fue advertido por los órganos de control y que debió ser valorado por la Inspección de Policía encargada del operativo.

iv) Solución de vivienda transitoria a mediano plazo no resultaba adecuada según los estándares jurisprudenciales:

Más grave aún resulta el hecho que la administración municipal tampoco haya previsto una alternativa habitacional digna a mediano plazo mientras se construye el proyecto “Cerros de la Florida”. Desde la contestación a la tutela que en su momento presentó el Banco Inmobiliario de Floridablanca era palpable la despreocupación e incluso la actitud displicente de la administración con respecto a la obligación de proveer una vivienda transitoria con las garantías mínimas de habitabilidad:

“Es cierto que el lote identificado como Globo 2, carece de infraestructura en lo relacionado con servicios públicos, es por ello, que la administración municipal está gestionando ante las empresas de servicios públicos la instalación temporal de los mismos, mientras se desarrolla y culmina el proyecto “Cerros de la Florida”. Aunque esta situación no sería problema para las familias, en cuanto estas se las ingenian para servirse de los mismos, como puede apreciarse en el globo 1, donde fueron instalados por ellos mismos”[108].

Siguiendo este razonamiento para la administración no era prioritario garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Contrario a lo expuesto, esta Corporación ha recalcado que se trata de uno de los fines esenciales del Estado por lo cual su control y vigilancia permanece en las autoridades públicas aunque estos sean proveídos directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares[109]. En tanto los servicios públicos domiciliarios constituyen un mecanismo para garantizar las necesidades básicas de las personas, se explica el porqué de su importancia para la vigencia del Estado social y democrático de derecho. En efecto, cuando existe una falla en su prestación, “se pone en peligro la posibilidad de hacer realidad la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad”[110].

La omisión de la administración de Floridablanca en proveer una alternativa de vivienda digna mientras se erige el complejo habitacional “Cerros de la Florida” también se evidencia

en la constancia que dejaron las delegadas de la Procuraduría Provincial el día de la diligencia:

“El día de ayer tres de septiembre, a las 2.30 pm en cumplimiento de la instrucción dada por su despacho, nos hicimos presentes en el lote Altos de Bellavista, se constató que se estaban destruyendo unas casas en madera (...) Pese a la observación realizada por escrito a la Inspectora de Policía y telefónicamente a la Alcaldesa (e) se continúa con la diligencia, ingresa al lote un operario manejando una retroexcavadora que demuele las viviendas. Se subió al lote b o lote 2, para establecer si se habían construido las viviendas temporales pero se constató que los bienes sacados de los cambuches se encuentran a la intemperie y no hay viviendas temporales construidas para las personas desalojadas” (subrayado fuera del original)[111].

Por otro lado, las gestiones de la alcaldía municipal para dotar de servicios públicos domiciliarios a las familias desalojadas se realizaron tan solo con posterioridad a su expulsión del globo 1. De acuerdo con la documentación aportada por el propio despacho del Alcalde se observa lo siguiente: (i) el 12 de septiembre se adelantó en las oficinas municipales una reunión técnica para proveer el mínimo vital de agua al globo 2 y hasta el 30 de septiembre se solicitó la “instalación de una pila pública provisional para el servicio público de agua a cuarenta familias reubicadas en el Globo II”[112], (ii) el 30 de septiembre la autoridad también solicitó al gerente de Gerente EMPAS la instalación del servicio de alcantarillado[113]; (iii) el 24 de octubre se instaló el servicio de energía a las personas que accedieron a firmar la documentación de la electrificadora[114]. En síntesis, aunque el desalojo estaba programado y se realizó efectivamente el 3 y 4 de septiembre de 2014, la administración municipal solo comenzó a gestionar la prestación de los servicios públicos esenciales días y semanas después de ocurrida la reubicación.

Es motivo de preocupación para esta Corporación la demora en la construcción de las viviendas transitorias, así como el incumplimiento de los estándares mínimos de habitabilidad. Según las actas de entrega de materiales (puntillas, tablas, tomacorrientes, cable eléctrico, listones, bulto de cemento, alambre, tejas zinc, etc.) a las familias desalojadas, estas se realizaron entre septiembre y diciembre de 2014, por lo que para el momento de la diligencia policiva no existía aún una alternativa digna de habitación. Incluso en las últimas pruebas recolectadas por esta Corporación en sede de revisión se tiene que a

comienzos de 2015 la situación de habitabilidad no ha sido resuelta del todo. El relato de Rosa Delia Rincón rendido durante la inspección judicial advierte lo siguiente:

“Fui desalojada el 3 de septiembre en este territorio. Me dejan tiradas las cosas el día del desalojo. Duré viviendo 2 meses en un campin en esta zona, pasaban vagos. Después de esto me dieron como a los 2 meses, perdón a los 20 días como 5 palos. Yo con eso armé el cuadrado y posteriormente me dieron 20 latas de zinc y 75 tablas. Mi hermano realizó la construcción; igual el cemento del piso de la sala, comedor y habitación, cocina y regadera son en tierra. Se deja constancia que la división de las habitaciones no son en tabla, sino en polisombra. Solo cuenta con tablas y zinc recubriendo la vivienda, la construcción está al límite de un barranco y hay una parte que se está deslizando y puede caer a la casa de Elías Cáceres”[115].

Situación que es corroborada con el balance final que proyectó el Juez 4º Promiscuo Civil Municipal comisionado para realizar la visita del terreno:

“En esta zona habitan 49 familias. En general algunas tienen servicios públicos completos, muchas de ellas carecen de servicios de alcantarillado; igualmente hay varias casas donde el piso o el planchón se encuentra en tierra o parcialmente se encuentra en tierra. En algunas de ellas las tablas con las que están construidas se encuentran recogidas por el frío y el calor. Algunas de ellas se encuentran pendientes de construir. Así mismo, se observa que en muchas de las construcciones el piso está inclinado. El despacho deja constancia que el estado de las viviendas es muy regular generando peligros, toda vez que la zona presenta deslizamientos debido a las lluvias que afectan la zona. De igual manera, se observa el riesgo para la salubridad pública por la existencia de sanitarios elaborados de manera artesanal, pues la alcaldía no ha prestado atención en la construcción de dichos sanitarios”[116] (resaltado fuera del original).

Las deficientes condiciones de salubridad fueron incluso registradas por empleados de la Secretaría de Salud de Floridablanca quienes en inspección del 28 de octubre de 2014[117] reportaron: “En el momento de la visita se constata el vertimiento de las aguas servidas a campo abierto por canaletas, el cual genera olores y proliferación de artrópodos y roedores”. En control posterior (2 de diciembre) la misma entidad conceptuó desfavorablemente en tanto “no se ha hecho arreglo alguno en lo denunciado y los

habitantes manifiestan que ninguna autoridad competente se ha hecho presente”[118].

Como ya se aclaró en la parte motiva de este fallo el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo que lo equipare con un simple techo donde resguardarse. Una vivienda digna o adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes para desarrollar sus proyectos de vida. Estas condiciones mínimas no solo se predicen de la vivienda definitiva, sino también de los lugares de reubicación.

7.2. El reiterado incumplimiento de la administración de Floridablanca en proveer una solución de hogar digna, oportuna y real a los accionantes y demás beneficiarios del programa original “Altos de Bellavista” constituye una vulneración al derecho fundamental a la vivienda digna.

7.2.1. Como acertadamente interpretó el juez de primera instancia, el origen de toda la problemática que aqueja a los accionantes, e incluso a otras personas beneficiarias de los subsidios no es su simple terquedad o intereses egoístas, consiste más bien en que nunca se pudo materializar el proyecto de “Altos de Bellavista” propuesto por la administración en 2006 y suspendido abruptamente con ocasión de la advertencia que hizo Ingeominas por las condiciones del terreno.

Son frecuentes los prejuicios que recaen sobre los sectores marginados y los ocupantes de predios asumiendo que se trata de una elección autónoma producto de la pereza, la irresponsabilidad o simplemente la mala fe. Una visión así de estrecha ignora que la carencia de vivienda y demás dramas inherentes a la pobreza corresponden a un fenómeno multidimensional mucho más complejo y del cual es prácticamente imposible de escapar sin un apoyo institucional serio[119]. Esta Corporación está convencida que las personas sin hogar normalmente preferirían una vivienda segura, asequible y adecuada antes que el riesgo y la zozobra siempre latente que implica invadir un predio.

En este caso concreto, además, es claro que se configuró en los ciudadanos beneficiarios la confianza legítima en que el proyecto de vivienda que la administración municipal les prometió se haría realidad, o que al menos podrían ocupar los terrenos del mismo mientras se materializaba la construcción definitiva. En efecto, el 14 de septiembre de 2007 el Banco Inmobiliario de Floridablanca suscribió con cada uno de ellos un contrato de promesa

de compraventa de bien inmueble de interés social, donde se comprometía a vender un apartamento de aproximadamente 42 metros cuadrados por un valor de \$21.680.000 y estos, por su parte, se obligaban a hacer un ahorro programado por la suma de \$2.040.000, lo cual cumplieron según se observa en las pruebas allegadas. Adicionalmente, la alcaldía gestionó ante el Fondo de vivienda un subsidio por la suma de \$8.568.000, monto que les fue reconocido a través de la Resolución 1762 del 19 de diciembre del año 2006.

Incluso con posterioridad al fracaso del proyecto original la administración siguió dando señales inequívocas de su compromiso con los beneficiarios para otorgar una solución de vivienda real en esos mismos terrenos. Nótese que el Acuerdo 010 de 2006 modificado por el Acuerdo 023 de 2012 proferido por el Concejo Municipal de Floridablanca plasmó el siguiente mandato:

“Autorizase al Alcalde del Municipio de Floridablanca, para que transfiera y asigne en calidad de subsidio municipal de vivienda en especie, el derecho real de dominio de la porción de lote de propiedad que ostenta el Municipio de Floridablanca sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No, 300-357366 para que atienda de manera prioritaria a los beneficiarios del antiguo proyecto denominado Altos de Bellavista II y IV etapa, para la construcción de una solución de vivienda, sobre la porción de terreno que se le transfiera”[120].

En este contexto resulta razonable la expectativa que se formó en cabeza de los ocupantes al asentarse en el predio “Altos de Bellavista”, confiados en obtener prontamente una solución definitiva de vivienda por parte de la administración. Estos, además, por iniciativa propia lograron hacerse a un techo que estimaron digno de ser llamado hogar, dotado con los servicios públicos esenciales como se confirma con los facturas de pago y órdenes de trabajo reportadas entre 2012 y 2014 por concepto de acueducto, alcantarillado y servicio de aseo[121]. Asimismo, aunque la querrela por perturbación a la propiedad hubiese sido impulsada desde el año 2011, lo cierto es que el proceso de desalojo no se ejecutó completamente y, por el contrario, la ocupación se prolongó por años al tiempo que las autoridades fueron cambiando paulatinamente su propósito hacia un proceso de “reubicación” en el predio contiguo, en vez de un simple y llano desalojo.

En el último documento oficial de concertación entre la administración municipal y algunos

de los ocupantes, suscrito en el mes de marzo de 2014, se hizo evidente el compromiso de la primera en proveer una solución definitiva y digna de vivienda así como un hogar transitorio adecuado, a cambio de la obligación de estos últimos en desalojar los terrenos y trasladarse al predio contiguo:

“Los ocupantes y administración municipal de Floridablanca se comprometen a sacar adelante el proyecto de vivienda denominado cerros de la Florida y los reubicados tendrán la plena confianza a que serán incluidos en el proyecto de la Convocatoria 059 del Ministerio de Vivienda -Programa de Vivienda para Ahorradores (VIPA) fidubogotá - esquema público-Santander, cumpliendo los requisitos legales y la reubicación se debe hacer por los ocupantes antes del 9 de marzo en el área designada por el municipio como sitio de traslado.

[...]

La comunidad ocupante se compromete a que una vez terminado el proyecto de vivienda Cerros de la Florida y antes del proceso de escrituración procederán a destruir las construcciones provisionales o temporales autorizadas por la administración para sacar adelante el proyecto de cerros de la Florida.

[...]

El municipio de Floridablanca, tramitará ante el Ministerio de Vivienda de manera prioritaria que las personas acá firmantes reubicadas, tengan prelación en el proyecto de vivienda Cerros de la Florida a través del programa VIPA, lo anterior con el propósito de garantizar el derecho de los reubicados.

[...]

El municipio de Floridablanca garantizará la accesibilidad con vías para el acceso al lote entregado en reubicación, al igual que la vigilancia en el sector y la correspondiente instalación de los servicios públicos sanitarios”[122].

La Sala juzga positivamente el hecho de que la demandada no fuera indiferente a la situación de los ocupantes y que asumiera expresamente su obligación para con los sectores marginados de la sociedad florideña, pero considera también que los planes y

compromisos deben transformarse en garantías efectivas para estar acompañados con la Constitución[123]. La situación crítica y urgente que tiene Floridablanca por resolver -y de por sí las ciudades colombianas- en relación con los asentamientos urbanos precarios que en este municipio se calculan en 1000 familias (aproximadamente 5000 seres humanos)[124] exige de la administración local, con el apoyo del Ministerio de Vivienda, una solución definitiva, oportuna y adecuada.

Esto demanda igualmente un proceso de concientización de los ocupantes que les permita comprender la necesidad de superar las vías de hecho por verdaderos programas de atención social, en el entendido que los asentamientos irregulares no satisfacen realmente el derecho a una vivienda.

7.2.2. En la actualidad, el asunto específico que debe valorar esta Corporación tiene que ver con la certeza sobre el programa de vivienda asequible, oportuno y definitivo propuesto para los antiguos beneficiarios del proyecto “Altos de Bellavista” y en esta medida determinar si el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y demás ciudadanos en condiciones similares se encuentra salvaguardado o continúa en la indeterminación.

En sede de revisión, el representante del Banco Inmobiliario de Floridablanca declaró que dentro de los recursos de capital y apropiaciones del Municipio de Floridablanca para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015 ya se encuentra contemplado para el subprograma de desarrollo urbanístico y promoción de vivienda de interés social (código A.7.001008) una partida presupuestal de \$2.150.000.000 y que de seguirse el curso normal del proyecto el término para dar por terminado la iniciativa habitacional “Cerros de la Florida” sería de un año a partir de la adjudicación. En esta misma dirección, la alcaldía manifestó que el día 10 de febrero Findeter informó a la Sociedad Fiduciaria de Bogotá -Fidubogotá- el resultado de la verificación jurídica, financiera y técnica en virtud del cual el proyecto “Cerros de la Florida” quedó habilitado.

En contraposición a lo dicho, los tutelantes mostraron su preocupación por cuanto el nuevo proyecto, como convocatoria pública que es, no permite la preselección de los adjudicatarios y por lo tanto deberían postularse una vez más sin que esté asegurada su inclusión. Adicionalmente, fustigan que deban dar más dinero del que aportaron en el año

2006 para el proyecto original.

En este punto, preocupa profundamente a la Corte el último informe de evaluación de las condiciones y requerimientos mínimos realizado por Findeter y presentado a la Sociedad Fiduciaria de Bogotá con respecto a la Convocatoria No. 106 de Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores[125]. De acuerdo con la evaluación efectuada los días 16 al 23 de febrero de 2015, los expertos recomendaron rechazar la propuesta radicada por la Unión Temporal Vipa 2015 “Cerros de la Florida” por no cumplir con los requisitos mínimos tanto jurídicos como técnicos. En específico censuran los siguientes aspectos del proyecto:

- Ausencia de redes de alcantarillado: la terminación de la construcción del interceptor sanitario está sujeta a que sea factible el normal desarrollo de las obras y la oportunidad en la legalización de los trámites de permisos y servidumbres, “por lo cual se considera que no garantiza el contar con el sistema de alcantarillado antes de marzo 30 de 2016 fecha en la cual se deben terminar las viviendas”[126]. Adicionalmente, la capacidad instalada no permite tratar la totalidad de las aguas residuales por lo que el proyecto incrementaría los problemas en este sentido.

- Riesgo geológico en la zona: Se considera que existen inconsistencias respecto al tipo de amenazas con que cuenta el predio[127]. Mientras que los estudios realizados por Ingeominas señalan que el lote de terreno en donde se proyectaba construir no era apto para este tipo de edificaciones, el análisis realizado por Geotecnología SAS estipula que la zona posee una amenaza baja a los deslizamientos. En esta medida los expertos evaluadores juzgan que “no se puede establecer el riesgo real por deslizamiento y remoción de masa a que está expuesto el predio a desarrollar, ni tampoco sobre el tipo de obras que se debería ejecutar para mitigar dicho riesgo”[128].

- Valores máximos del subsidio resultarían insuficientes: Se considera que los 4.4 SMMLV por unidad para 474 viviendas de aporte a cargo del Banco Inmobiliario de Floridablanca no son suficientes para la inversión en las obras faltantes para el sistema de acueducto y alcantarillado, así como para construir las obras de mitigación necesarias.

- Superposición de beneficiarios: Sobre el referido lote en el momento “tienen expectativa dos (2) tipos de ahorradores: los VIPA de la Convocatoria No. 106 y los del

proyecto de vivienda Altos de Bellavista Etapa II y IV (...) o sea que el oferente ya había comprometido el lote de terreno para un proyecto de vivienda”[129].

Las decisiones judiciales en curso han sido desatendidas: los evaluadores dejan constancia de las muchas acciones judiciales en trámite, incluyendo la presente revisión por parte de la Corte Constitucional. Destacan igualmente la decisión proferida en un proceso de acción popular que dispuso llevar a cabo un estudio de viabilidad de la urbanización el cual debe incluir el costo de las obras de mitigación a realizar, pero aún no ha sido ejecutado.

Esta Sala de Revisión juzga que los reparos presentados hace tan solo unos días por la entidad Financiera del Desarrollo (Findeter) en relación con el programa inmobiliario “Cerros de la Florida” constituyen cuestionamientos serios y graves sobre la viabilidad jurídica y técnica del proyecto. Esto compromete claramente la materialización de la solución propuesta tanto por la alcaldía de Floridablanca como por el Banco Inmobiliario y conlleva a que el juez de tutela deba intervenir en aras que el derecho a la vivienda digna de los accionantes y demás ciudadanos afectados no continúe en la indeterminación y víctima de promesas que se incumplen periódicamente. En virtud de lo expuesto, la Sala Sexta establece el siguiente conjunto de órdenes estructurales tendientes a garantizar una protección efectiva.

7.3. Órdenes a proferir para mitigar y conjurar la violación al debido proceso y el acceso a una vivienda digna de los accionantes.

En primer lugar, esta Sala advierte la necesidad de proferir la presente sentencia con efectos “inter comunis”, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos fundamentales y actuaron como demandantes en la acción de tutela que se revisa y aquellas que a pesar de encontrarse en la misma situación, es decir las personas que fueron seleccionadas en el año 2007 como beneficiarias del proyecto “Altos de Bellavista Etapas II y IV” y no cuentan con una alternativa digna de vivienda, no tienen la calidad de accionantes.

En efecto, (i) proteger exclusivamente a los siete peticionarios amenaza el derecho a la igualdad de los otros ocupantes del predio ‘Altos de Bellavista’, que también fueron en su momento beneficiarios del proyecto de vivienda de interés social propuesto por la alcaldía

en el año 2007 y que vieron vulnerada su confianza legítima ante el reiterado incumplimiento de la administración, pese a la evidente situación de vulnerabilidad en que se encuentran al no contar con otra alternativa digna de habitación. Esto conduce al segundo punto: (ii) las personas que no acudieron a la tutela se hallan en condiciones objetivas similares. Se trata de un número plural de personas cuyo derecho a una vivienda se encuentra insatisfecho y que carecen de recursos para financiarse un propio hogar. Y la Corte demostró que no había una política clara que asegurara su reubicación adecuada en el corto y largo plazo. Por eso, (iii) extender los efectos de la sentencia persigue alcanzar fines constitucionales legítimos y relevantes, en tanto contribuye a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas ocupantes del predio 'Altos de Bellavista', ubicado en el Municipio de Floridablanca, Santander, sin que sea un obstáculo el hecho de que no hayan acudido como accionantes en el presente proceso de tutela.

Teniendo en cuenta la anterior precisión, la Sala Sexta de Revisión confirmará el fallo de primera instancia que concedió el amparo pero ajustará su parte resolutive profiriendo el siguiente conjunto de órdenes:

i) Órdenes a corto plazo:

En primer lugar, se hará un llamado de atención a la Alcaldía y a la Inspección Primera de Policía de Floridablanca para que en adelante respete íntegramente las garantías y derechos fundamentales ciudadanos dentro de los procesos policivos por perturbación a la propiedad que adelante en su despacho. Específicamente para que: (i) autorice durante las diligencias la presencia de los abogados de las partes, de los observadores neutrales que deseen acudir así como inste a los funcionarios encargados de atender a sujetos de especial protección constitucional, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (ii) responda oportuna y suficientemente las constancias sobre posibles transgresiones de los derechos fundamentales que eleven los órganos de control y representantes del Ministerio Público; (iii) evite ocasionar un daño desproporcionado e innecesario sobre los bienes y enseres de los ocupantes, previendo un manejo respetuoso de los mismos y un lugar de depósito idóneo; (iv) ofrezca albergues de urgencia que resulten adecuados para las personas y núcleos familiares que deban ser desalojados o reubicados.

En este sentido, se instará al municipio para que en cumplimiento de su deber de brindar

asesoría jurídica a la población en situación de vulnerabilidad asentada en el predio “Altos de Bellavista”, le informe acerca de las acciones legales que pueden ejercer en aras de recuperar los recursos económicos invertidos en las viviendas que habían construido sobre el globo de terreno número 1.

En segundo lugar, advirtiendo las precarias condiciones de habitabilidad y salubridad que rodean los hogares temporales erigidos sobre el globo número 2 y que estos deberán servir como vivienda a mediano plazo mientras se llega a una solución definitiva, se ordenará a la Alcaldía de Floridablanca que adecue el predio con los estándares mínimos de habitabilidad.

Para ello deberá dentro de los dos meses siguientes: (i) garantizar en circunstancias de eficiencia, calidad, regularidad y solidaridad la prestación de los servicios públicos esenciales de acueducto, alcantarillado, electricidad y recolección de residuos a los habitantes del predio “Altos de Bellavista” durante el tiempo que estas familias deban permanecer allí[130]; (ii) realizar brigadas periódicas de limpieza y campañas de prevención para evitar la proliferación de artrópodos, roedores y demás vectores de enfermedades; (iii) proveer la madera e insumos necesarios para que las familias puedan construir separaciones que brinden la privacidad necesaria a sus hogares, en reemplazo de la polisombra y plásticos con que cuentan actualmente; (iv) realizar, o culminar de haberse iniciado ya, un estudio actualizado, técnico e imparcial sobre las condiciones físicas del terreno y reubicar a las familias que se encuentren en riesgo o brindarles un subsidio de arrendamiento por el tiempo que sea necesario.

ii) Órdenes a mediano plazo:

Con el objetivo de proveer una solución definitiva de vivienda, se ordenará a la Alcaldía de Floridablanca que, previa la realización de un censo integral y actualizado de los núcleos familiares de los afectados (es decir aquellos beneficiarios del proyecto “Altos de Bellavista Etapas II y IV” que no tengan una vivienda adecuada en la actualidad), brinde dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia una asesoría detallada, gratuita y clara sobre las políticas públicas disponibles que permitan a las personas que lo deseen postularse para alguno de los programas municipales vigentes, previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles. Para ello se dará prioridad a los núcleos familiares que presenten alguna condición adicional de vulnerabilidad como, por ejemplo, ser víctimas del desplazamiento

forzado, tener miembros menores de edad o adultos mayores, personas en situación de discapacidad, entre otros.

Asimismo, el municipio deberá atender, responder y enmendar en lo que sea necesario, las observaciones realizadas por los evaluadores de Findeter el pasado mes de febrero con respecto al proyecto inmobiliario Vipa "Cerros de la Florida", para lograr que el mismo sea considerado viable y declarado como habilitado. En todo caso, sea mediante esta iniciativa o la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado, el municipio de Floridablanca deberá presentar, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta providencia, un cronograma detallado de trabajo, con el correspondiente soporte presupuestal y los responsables debidamente identificados, que en un plazo máximo de un año y medio[131] habrá de culminar un proyecto de vivienda social digno para los accionantes y demás ciudadanos en igualdad de condiciones.

La propuesta que presente la entidad territorial deberá respetar en la mayor medida posible las condiciones originales de la oferta habitacional ofrecida en el año 2007, es decir, mantener características similares de metraje de las habitaciones, especificaciones de acabados y el valor del ahorro programado exigible. De surgir alguna modificación esta solamente será válida siempre que sea para mejorar las condiciones de la oferta inicial. Cualquier sobrecosto deberá ser asumido por la administración municipal y los recursos que ésta pueda gestionar con las demás entidades públicas del orden nacional.

Al Ministerio de Vivienda se le ordenará que en el marco de la ley y sus competencias[132], coordine con las entidades territoriales la ejecución de los anteriores planes y programas, prestándole al municipio la asesoría, cooperación y asistencia técnica necesaria. Para ello, deberá rendir ante el juez de primera instancia y con copia a esta Corporación un informe, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia, en el que resuma el balance general de su cooperación, así como sus observaciones y comentarios sobre la política habitacional presentada por la Alcaldía de Floridablanca.

Del presente expediente se compulsarán copias a los órganos de control (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República) para que en el marco de sus competencias hagan seguimiento de los recursos invertidos en la política pública habitacional de Floridablanca e investiguen posibles conductas irregulares

que hayan contribuido al reiterado incumplimiento de los deberes del ente territorial para con sus habitantes en materia de vivienda digna.

Se ordenará igualmente a la Personería Municipal de Floridablanca que realice una asesoría legal y un acompañamiento integral a los accionantes y demás ocupantes del predio Altos de Bellavista en las distintas diligencias que éstos deban realizar para lograr el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Por último, se recuerda a los jueces de instancia encargados del cumplimiento del presente fallo que en los casos de órdenes complejas que implican el gasto público y la actuación conjunta con otras ramas del poder público, la Corte ha hecho tres advertencias: (i) la primera, es que el juez de tutela debe estar abierto al diálogo con la Administración para que, siempre con el objeto de hacer cumplir la decisión adoptada en la sentencia de tutela, se puedan introducir cambios que sean indispensables y necesarios; (ii) la segunda, es que la participación requiere, por lo menos, un marco de gobernabilidad adecuado;<sup>[133]</sup> y (iii) no son argumentos suficientes para omitir y retardar la prestación básica del servicio, aquellas circunstancias que están más allá del alcance y control de los ciudadanos<sup>[134]</sup>.

## VI. 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 Política,

### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela instaurada Irene Jaimes Arias y otros, mediante la cual se negó el amparo y, en su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y al a vivienda digna.

SEGUNDO.- CONFIRMAR parcialmente la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Cuarto Promiscuo Municipal de Floridablanca, el 13 de mayo de 2014, con las MODIFICACIONES en su parte resolutive que a continuación se señalan.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía de Floridablanca, Santander, y a la Inspección de Policía de ese Municipio, que en el futuro se abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo

o reubicación hasta tanto se les garantice a los ocupantes del predio unas garantías real de protección y alojamiento transitorio. Las autoridades responsables deberán específicamente: (i) autorizar durante las diligencias la presencia de los abogados de las partes, de los observadores neutrales que deseen acudir así como inste a los funcionarios encargados de atender a sujetos de especial protección constitucional, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (ii) responder oportuna y suficientemente las constancias sobre posibles transgresiones de los derechos fundamentales que eleven los órganos de control y representantes del Ministerio Público; (iii) evitar ocasionar un daño desproporcionado e innecesario sobre los bienes y enseres de los ocupantes, previendo un manejo respetuoso de los mismos y un lugar de depósito idóneo; y (iv) ofrecer albergues de urgencia que resulten adecuados para las personas y núcleos familiares que deban ser desalojados o reubicados.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Floridablanca que en cumplimiento de su deber de brindar asesoría jurídica a la población en situación de vulnerabilidad asentada en el predio “Altos de Bellavista”, le informe acerca de las acciones legales que pueden ejercer en aras de recuperar los recursos económicos invertidos en las viviendas que habían construido sobre el globo de terreno número 1.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Floridablanca que adecue el predio de la referencia con los estándares mínimos de habitabilidad. Para ello deberá dentro de los dos meses siguientes: (i) garantizar en circunstancias de eficiencia, calidad, regularidad y solidaridad la prestación de los servicios públicos esenciales de acueducto, alcantarillado, electricidad y recolección de residuos a los habitantes del predio “Altos de Bellavista” durante el tiempo que estas familias deban permanecer allí ; (ii) realizar brigadas periódicas de limpieza y campañas de prevención para evitar la proliferación de artrópodos, roedores y demás vectores de enfermedades; (iii) proveer la madera e insumos necesarios para que las familias puedan construir separaciones que brinden la privacidad necesaria a sus hogares, en reemplazo de la polisombra y plásticos con que cuentan actualmente; (iv) realizar, o culminar de haberse iniciado ya, un estudio actualizado, técnico e imparcial sobre las condiciones físicas del terreno y reubicar a las familias que se encuentren en riesgo o brindarles un subsidio de arrendamiento por el tiempo que sea necesario.

SEXTO.- ORDENAR a la Alcaldía de Floridablanca, previa la realización de un censo integral y

actualizado de los núcleos familiares de los afectados (es decir aquellos beneficiarios del proyecto "Altos de Bellavista Etapas II y IV" que no tengan una vivienda adecuada en la actualidad), brindar dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia una asesoría detallada, gratuita y clara sobre las políticas públicas disponibles que permitan a las personas que lo deseen postularse para alguno de los programas municipales vigentes, previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles. Para ello se dará prioridad a los núcleos familiares que presenten alguna condición adicional de vulnerabilidad como, por ejemplo, ser víctimas del desplazamiento forzado, tener miembros menores de edad o adultos mayores, personas en situación de discapacidad, entre otros.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Alcaldía de Floridablanca atender, responder y enmendar en lo que sea necesario, dentro de los 45 días siguientes a la notificación de esta providencia, las observaciones realizadas por los evaluadores de Findeter el pasado mes de febrero con respecto al proyecto inmobiliario Vipa "Cerros de la Florida", para lograr que el mismo sea considerado viable y declarado como habilitado. En todo caso, sea mediante esta iniciativa o la articulación de políticas públicas nuevas acordes con la necesidad y el grupo población afectado, el municipio de Floridablanca deberá presentar, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de esta providencia, un cronograma detallado de trabajo, con el correspondiente soporte presupuestal y los responsables debidamente identificados, que en un plazo máximo de un año y medio habrá de culminar un proyecto de vivienda social digno para los accionantes y demás ciudadanos en igualdad de condiciones.

La propuesta que presente la entidad territorial deberá respetar en la mayor medida posible las condiciones originales de la oferta habitacional ofrecida en el año 2007, es decir, mantener características similares de metraje de las habitaciones, especificaciones de acabados y el valor del ahorro programado exigible. De surgir alguna modificación esta solamente será válida siempre que sea para mejorar las condiciones de la oferta inicial. Cualquier sobrecosto deberá ser asumido por la administración municipal y los recursos que ésta pueda gestionar con las demás entidades públicas del orden nacional.

OCTAVO.- ORDENAR al Ministerio de Vivienda que en el marco de la ley y sus competencias, coordine con las entidades territoriales la ejecución de los anteriores planes y programas, prestándole al municipio la asesoría, cooperación y asistencia técnica necesaria. Para ello,

deberá rendir ante el juez de primera instancia y con copia a esta Corporación un informe, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia, en el que resuma el balance general de su cooperación, así como sus observaciones y comentarios sobre la política habitacional presentada por la Alcaldía de Floridablanca.

NOVENO.- COMPULSAR copias del expediente de tutela a los órganos de control (Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República) para que en el marco de sus competencias hagan seguimiento de los recursos invertidos en la política pública habitacional de Floridablanca e investiguen posibles conductas irregulares que hayan contribuido al reiterado incumplimiento de los deberes del ente territorial para con sus habitantes en materia de vivienda digna.

DÉCIMO.- ORDENAR a la Personería Municipal de Floridablanca que realice una asesoría legal y un acompañamiento integral a los accionantes y demás ocupantes del predio Altos de Bellavista en las distintas diligencias que éstos deban realizar para lograr el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

UNDÉCIMO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

## Secretario General (E)

[1] El presente capítulo resume la narración hecha por los accionantes, así como otros elementos fácticos y jurídicos observados en el expediente, los cuales se consideran relevantes para comprender la complejidad del caso.

[2] Cuaderno de primera instancia, folio 101 y siguientes.

[3] “el cual comprende la construcción de una vivienda de interés social de dos (2) alcobas, un (1) espacio múltiple social, un (1) baño y cocina. Se entregará en obra gris, puerta principal, ventanería exterior, lavaplatos [...]” Cuaderno de primera instancia, folio 127 y siguientes.

[4] Según consta en la licencia número 68276-1-12-0093 de fecha 31 de julio de 2012 de la Curaduría Urbana y protocolizado mediante escritura pública No. 965 del 1 de agosto de 2012.

[5] Cuaderno de primera instancia, folio 391.

[6] Cuaderno de primera instancia, folio 302.

[7] Cuaderno de primera instancia, folio 192.

[8] Cuaderno de primera instancia, folio 438.

[9] Cuaderno de primera instancia, folio 259.

[10] “Así mismo es pertinente manifestarle al Despacho las irregularidades que se han venido presentando en la conducta de los accionantes, como la señora Luz América Vargas Fandiño, quien el día 5 de marzo del presente, firmó el acta de compromiso de reubicarse en el globo 2, de la que anexo copia. El señor Elías Cáceres Rosales no necesita reubicación porque está ubicado en el globo 2.

La señora Felisa Herreño ocupó de hecho el globo 1 a partir del día miércoles 16 de abril de 2014, ya que nunca se había radicado en el sitio. No obstante, se trasladó a pesar de que había sido notificada de la orden de relocalización en el globo 2. Sin embargo, hizo caso omiso y empezó a construir en material.

De igual manera, la mayoría de los accionantes constituyeron escrituras de mejora el día 15 y 22 de abril de 2014, con lo cual están actuando de mala fe. Aunque es de agregar, estas escrituras no pueden ser inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos por recaer sobre predio de propiedad del Estado”. Cuaderno de primera instancia, folio 265.

[11] De conformidad con la Resolución 067 de 2013 emanada de la Personería de Floridablanca.

[13] Cuaderno de primera instancia, folio 473.

[14] “En consecuencia y a efectos de proceder a rendir un informe sobre los estudios de suelo para determinar las obras de mitigación en los predios anteriormente señalados, se hace necesario contar con los estudios de suelos a los que hace referencia su requerimiento así como las coordenadas de los predios o los polígonos georeferenciados de los mismos para verificar si se encuentran comprendidos dentro de los estudios de amenazas de la zona metropolitana de Bucaramanga realizados entre el año 2006 y 2007”. Cuaderno de primera instancia, folio 571.

[15] Cuaderno de primera instancia, folio 516.

[16] Cuaderno de primera instancia, folio 518.

[17] “el Despacho considera que el origen de toda la problemática que aqueja a los accionantes, e incluso a otras personas que también habían sido beneficiarias de los subsidios otorgados para vivienda de interés social consiste en que nunca se pudo materializar, ni concretar el proyecto de altos de Bellavista adelantado por la administración ante las entidades competentes. Tal situación generó un ambiente de malestar general por parte de la comunidad y finalmente produjo que algunas personas quienes no contaban con recursos económicos (como los tutelantes) decidieran ocupar de manera ilegal el predio altos de Bellavista, identificado con número predial 01-02-0386-0019-000 y con matrícula inmobiliaria 300-265887 de propiedad del municipio de Floridablanca” Cuaderno de primera instancia, folio 614.

[18] “La primera de ellas es si el señor Juez se refiere a las condiciones actuales en las que

habitan estas personas en sus construcciones improvisadas, algunas de ellas en tabla y zinc tal y como ellos mismos lo manifiestan preguntándose la administración si estas cumplen con dichos requisitos? Y la segunda es si por el contrario el señor Juez se refiere a las necesidades del acceso a una vivienda que cumpla con estos requisitos lo cual está totalmente garantizado con la construcción del nuevo proyecto que pretende adelantar en los predios objetos de la ocupación ilegal es decir el proyecto Cerros de la Florida”. Cuaderno de primera instancia, folio 649.

[19] Cuaderno de revisión, folio 95.

[20] Cuaderno de revisión, folio 97.

[21] Cuaderno de revisión, folio 183.

[22] Cuaderno de revisión, folio 184.

[23] “El albergue ofrecido por el Municipio de Floridablanca denominado Fundación un paso a la libertad, un nuevo nacimiento, un nuevo amanecer es un centro dedicado a la rehabilitación y readaptación de drogadictos como se puede probar con el certificado de existencia y representación legal de Cámara de Comercio; razón por la cual, al advertir esta situación la señora Irene Jaimes y su núcleo familiar quienes se desplazaron hasta el albergue, decidieron regresar al lote y pasar la noche en la casa de un vecino, pues NO podían exponerse y exponer a su menor hija de escasos 18 meses de edad a convivir con personas con problemas de drogadicción en estado alucinante”. Cuaderno de revisión, folio 241.

[24] Cuaderno de revisión, folio 242.

[25] Cuaderno de revisión, folio 245.

[26] Cuaderno de revisión, folio 16.

[27] Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 2013.

[28] Corte Constitucional, sentencia T-578A de 2011. Ver también sentencia T-637 de 2013.

[29] La Corte Constitucional define el hecho superado como la desaparición de la acción u omisión que genera la violación de los derechos fundamentales que dieron inicio a la tutela, o porqué dicha circunstancia dejó de existir antes de la presentación de la acción o porqué el demandado tomó las medidas necesarios para corregirla (ver, entre otras, sentencias T-1008/08; T-612/09; y T-481/10).

[30] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo No 21/Rev.1 Consultado el 10 de febrero de 2015 en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

[31] “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.”

[32] “Los Estados Partes en el presente Pacto 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.” El Pacto fue incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos protegen el derecho a la vivienda digna, entre ellos: La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 25; la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo 11; la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, artículo 34; la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, artículo 26; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, aprobada mediante la Ley 22 de 1981, artículo 5; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, artículo 10, literal f); la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, en su Sección III, numeral 8; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, artículo 8 y la Declaración de Viena de 1993, numeral 31.

[33] Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992.

[34] Particularmente las sentencias T-462 de 1992, SU-111 de 1997 y SU-995 de 1999.

[35] Corte Constitucional, sentencia T-314 de 2012.

[36] Sentencia T-016 de 2007.

[37] Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2013.

[38] Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/69/274. Fecha 7 de agosto de 2014. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/498/22/PDF/N1449822.pdf?OpenElement>.

En forma similar se refirió la Comisión Australiana de Derechos Humanos al señalar que las personas sin vivienda sufren una amplia y sistemática violación de derechos: “A person who is homeless may face violations of the right to an adequate standard of living, the right to education, the right to liberty and security of the person, the right to privacy, the right to social security, the right to freedom from discrimination, the right to vote, and many more.

(...)

This paper explores the many ways that homelessness impacts on a person’s ability to enjoy basic rights and freedoms. It shows that homelessness is more than just a housing issue. Homelessness is about human rights. Homeless people are not merely objects of charity, seeking help and compassion – like all Australians, they are individuals entitled to the protection and promotion of their human rights. Since human rights belong to everyone, it is in the interests of the Australian community as a whole to ensure that the rights of homeless people are respected and protected” Homelessness is a Human Rights Issue (2008). Disponible en

<https://www.humanrights.gov.au/publications/homelessness-human-rights-issue>

[39] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos El derecho a una vivienda

adecuada. Folleto informativo No 21/Rev.1 Consultado el 10 de febrero de 2015 en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>

[40] Corte Constitucional, sentencia T-631 de 2013

[41] “En la mayoría de los Estados, la vivienda y la falta de hogar se tratan como una cuestión de política y no como una cuestión de derechos humanos, con las obligaciones consiguientes de los gobiernos nacionales y subnacionales, el poder judicial y otros agentes.

La elaboración de una estrategia nacional de vivienda puede ser un primer paso fundamental y conllevar obligaciones inmediatas respecto de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, los componentes esenciales de una estrategia de vivienda basada en derechos aún tienen que articularse plenamente a nivel internacional”. *Ibíd.*

[42] Corte Constitucional, sentencia T-436 de 2003.

[43] Ver sentencias T-1091 de 2005, T-275 de 2008, T-333 de 2011, T-740 de 2012 y T-566 de 2013 entre otras.

[44] De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008, al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental –salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

[45] Sentencia C-251 de 1997, al examinar la constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador en la cual, la Corte dijo: “así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación”.

[46] El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. En un sentido similar, puede verse la citada sentencia C-251 de 1997.

[47] Sentencia T-760 de 2008. Dijo allí, al examinar si todas las obligaciones estatales derivadas de un derecho social podían exigirse de inmediato, la Corte consideró que algunas no. Cuando eso no era posible; esto es, “cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos’”.

[48] En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la sentencia T-143 de 2010, antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008.

[49] El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo, Punto 22.

[50] Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 expresó que aun

cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

[51] La Observación general No. 4 dice: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

[52] Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada.

[53] Todas ellas aparecen expuestas en el punto 8 de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el artículo 11.1 del PIDESC. Esa interpretación es reconocida como válida, por esta Corte, entre otras en la sentencia T-585 de 2006.

[54] Corte Constitucional, sentencia T-044 de 2010.

[55] Corte Constitucional, sentencia T-851 de 2014.

[56] Corte Constitucional, sentencias C-936 de 2003, C-444 de 2009, T-585 de 2006, T-530 de 2011, T-314 de 2012, T-239 de 2013, T-637 de 2013, T-045 de 2014, entre otras.

[57] Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales. Observación General 4 (E/1992/23). Sexto período de sesiones (1991). El derecho a una vivienda adecuada.

[58] Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales. Observación General 7 (E/1998/22). 16º período de sesiones (1997). Los desalojos forzosos.

[59] Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. A/HRC/4/18. Del 5 de febrero de 2007.

[60] Observación General 7.

[62] “En ese orden, son estas las posibles vías de protección frente a eventos de perturbación de la posesión o la tenencia: (i.) Las acciones judiciales destinadas a la restitución de inmuebles indebidamente ocupados, en materia urbana, cuyo procedimiento fue regulado por el Código de Procedimiento Civil. Los artículos 972 a 1007 del Código Civil integran el conjunto normativo relativo a las acciones posesorias, las cuales tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o derechos reales constituidos en ellos, siempre que se haya estado en posesión tranquila y no interrumpida un año completo. Para la materialización de estas acciones el Código de Procedimiento Civil consagró dos clases de procesos: a.) el abreviado para recuperar y conservar la posesión de un inmueble regulado por el artículo 408 numeral 2 y 416; b.) el proceso verbal sumario para los restantes eventos según el artículo 435, numerales 6 y 7. (ii.) Las acciones judiciales agrarias destinadas al lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales, reguladas primero por la Ley 200 de 1936 y, posteriormente, por el Decreto Legislativo 2303 de 1989, proferido en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 30 de 1987, que mediante su artículo 98 reiteró la competencia de los jueces agrarios para resolver los procesos judiciales de lanzamiento por ocupación de hecho[62]. A estas normas especiales remite expresamente el Código de Procedimiento Civil mediante el artículo 425 reformado por el Decreto 2282 de 1989. (iii.) Las acciones policivas señaladas por el artículo 125 y siguientes del Código Nacional de Policía para evitar la perturbación de la posesión y la tenencia, complementadas con los procedimientos señalados en los Códigos de Policía Departamentales, expedidos con fundamento en la competencia otorgada en ese momento por el artículo 187 de la Constitución Nacional de 1886 a las Asambleas Departamentales y, a partir de la Constitución de 1991, a través de las facultades otorgadas a estas corporaciones por el artículo 300 numeral 8 y, el procedimiento especial regulado por el Decreto 747 de 1992 que deberá aplicarse de preferencia y de manera armónica con los procedimientos departamentales en materia de predios rurales. (iv.) La acción policiva de la Ley 9 de 1989. que en su artículo 69 consagró el lanzamiento por ocupación de hecho de oficio por los Alcaldes municipales o por conducto de la Personería Municipal, cuando el propietario o su tenedor no inicien la acción a que se refiere el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, en los supuestos: a.) en que se verifique la ocupación de asentamientos ilegales o que se estén llevando a cabo o que se verifique que se efectuarán y estos b.) atenten o puedan significar riesgo para la comunidad, cualquier ciudadano o vayan contra las normas

de urbanismo y planeación de la localidad. En tales eventos las autoridades de policía pueden ordenar la demolición de bienes construidos sin autorización de autoridad competente, así como la ejecución de obras de conservación o restauración, cuyo costo es cargado al propietario, en donde la principal diferencia con la acción policiva prevista en el artículo 125 del Decreto 1355 de 1970 es que esta puede iniciarse de oficio y sin necesidad de querrela por estar de por medio el interés público". Corte Constitucional, sentencia C-241 de 2010.

[63] Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994.

[64] Corte Constitucional, sentencia T-138 de 2013.

[65] Para estos efectos la jurisprudencia constitucional ha equiparado la protección de los bienes fiscales a la de los bienes de uso público: "En este sentido, la obligación que tiene la administración de recuperar los bienes que le pertenecen no puede sustraerse únicamente a una categoría específica de ellos, ya que como se expuso, tanto los de uso público como los fiscales, están destinados a la "utilidad pública"; es decir, ambos comparten esta especial connotación, pues forman parte del mismo patrimonio, lo que permite concluir que las reglas jurisprudenciales aplicables a la protección del espacio público son igualmente asimilables cuando se trata de bienes fiscales, en tanto ambos radican en cabeza del Estado y tienen objetivos idénticos, en función del servicio público" (T-314 de 2012).

[66] Corte Constitucional, sentencia T-264 de 12 y T-825 de 2014.

[67] Corte Constitucional, sentencia T-825 de 2014.

[68] Sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[69] Sentencia T-689 de 2013.

[70] *Ibíd.*

[71] Sentencia T-349 de 2012 y T-235 de 2013.

[72] Corte Constitucional, sentencias T-781 y 833 de 2014.

[73] “La Corte Constitucional ha indicado que es deber de la administración actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con proceder que resulten contrarios a sus expectativas legítimamente fundadas, basado como está el principio de confianza legítima en que las autoridades públicas no pueden alterar, en forma inopinada, las reglas que gobiernan las relaciones del Estado con los asociados.

Sin embargo, de este principio no se puede derivar intangibilidad e inmutabilidad en las relaciones jurídicas que generan confianza para los administrados; respetando los derechos adquiridos y frente a situaciones susceptibles de modificación, el cambio de enfoques, entendidos y reacciones no puede suscitarse en forma abrupta e intempestiva, la administración debe asumir medidas para que la variación sea justa, indispensable, proporcional y lo menos traumática posible para los afectados”. Corte Constitucional, sentencia T-631 de 2013.

[74] Corte Constitucional, sentencia T-282 de 2011.

[75] Observación General 7.

[76] En la sentencia T-566 de 2013, se analizó el caso de Primitivo Atehortua Gutiérrez (67 años) quien derivaba su sostenimiento de la venta ambulante de dulces y que durante 10 años aproximadamente vivió con su compañera en un inmueble de su propiedad en el Barrio Villa Liliam de la ciudad de Medellín, el cual se vio obligado a desalojar para proceder a su demolición por encontrarse ubicada en zona de alto riesgo. La Corte concedió el amparo a la vivienda digna y dispuso que la Corporación de Ayuda Humanitaria de Medellín, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, incluyese al señor Atehortua en el programa de subsidio de arrendamiento temporal hasta cuando se le reubicara y se le hiciera efectiva una solución definitiva de vivienda en un término no superior a seis (6) meses.

[77] La sentencia T-282 de 2011 falló a favor de 120 familias indígenas desplazadas por la violencia desde el departamento del Cauca, y que se encontraban asentados en un bien baldío al que habían accedido hace 9 meses. Aunque la solución de fondo sería poder retornar a sus territorios, la situación de violencia en la zona hacía inviable esta salida. En consecuencia se ordenó temporalmente, habilitar el predio como zona del albergue temporal: “Mientras se desarrolla esa concertación y el Estado adopta las medidas

pertinentes para que los accionantes sean beneficiarios de los planes de entrega de tierras y reforma agraria, la Sala ordenará suspender el desalojo ordenado por la Inspección Fray Damián contra las familias indígenas alojadas en el predio de Alto Nápoles; y a las autoridades municipales accionadas, a través de la Secretaría de Vivienda, preservar el predio de Alto Nápoles como albergue temporal de las 120 familias que actualmente lo ocupan, garantizando que sus condiciones sean acordes con la dignidad humana”.

[78] A manera de ilustración, en el fallo de tutela T-907 de 2013, la Sala Primera abordó la demanda de amparo presentada por quien afirmó ser víctima del desplazamiento forzado y haberse asentado pacíficamente por más de dos años, junto con otras personas, en terrenos de un predio denominado ‘Cuernavaca’, en el Municipio de Puerto Gaitán, Meta. Ante la amenaza inminente de desalojo, la Corte concedió el amparo y dispuso la realización de un censo para identificar todos los ciudadanos en condiciones similares de vulnerabilidad así: “7.3. El amparo constitucional de los derechos fundamentales procederá en relación con aquellas personas y familias, respecto de quienes se haya reconocido o se acredite, con base en un censo actualizado, su condición de personas desplazadas por la violencia. Con este fin, se ordenará a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en un plazo no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice un nuevo censo de familias asentadas en el predio ‘Cuernavaca’ del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, con el fin de identificar quiénes ostentan la condición de personas desplazadas por la violencia, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional”.

[79] “Como protección para las personas que no hacen parte de la población desplazada, la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, Meta, que les informe por escrito, de manera clara y detallada cuáles son las políticas públicas (municipales, departamentales y/o nacionales), destinadas a garantizar el acceso a una unidad de vivienda de interés social y los procedimientos y requisitos que deben cumplir para ser incluidos en estos programas, teniendo en cuenta que dentro de este grupo de personas pueden encontrarse sujetos de especial protección constitucional para quienes se deben adoptar medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales”. Corte Constitucional, sentencia T-907 de 2013.

[80] En sentencia T-637 de 2013, aunque el desalojo del accionante del bien fiscal ya se había efectuado, la Corte estimó necesario incluirlo en los programas habitacionales vigentes, para mitigar en parte el daño que desencadenó el proceso de lanzamiento: “Como se ha ordenado en las sentencia T-472/09,[80] en la que la Corte estudió una orden de desalojo de un bien fiscal que ya se había llevado a cabo, se ordenará a la Gobernación del Valle, para que verifique la situación personal del actor y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa estatal de vivienda aplicable a su caso. Adicionalmente, deberá adelantar en coordinación con las autoridades locales y municipales, la inscripción en los programas de vivienda de interés social que se considere pertinente, previa verificación de los requisitos exigidos y observando el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles”

[81] “De igual manera, esta Colegiatura le ordenará al ente territorial que, dentro de los veinte 20 días siguientes a la realización del censo, garantice un albergue provisional a las personas asentadas en el predio denominado Colinas del Tunal, hasta que adelante las gestiones idóneas y necesarias para que, en un término inferior a tres meses, sean incluidos en los programas de vivienda para población vulnerable con los que cuente el municipio, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a ellos. En caso de que no existir cupos en dichos programas, la administración en el término de seis meses, deberá adoptar un plan municipal con el fin de solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación del referido inmueble”. Corte Constitucional, sentencia T-721 de 2013.

[82] Corte Constitucional, sentencia T-282 de 2011.

[83] En varias ocasiones, ante eventos de desalojos de toda una comunidad, la Corte ha estimado necesario proferir sus fallos con efectos inter comunis. Al respecto se pueden consultar las sentencias T-314 de 2012, T-239, T-689 y T-907 de 2013, y T-781 de 2014.

[84] Al respecto, en la sentencia SU-1023 de 2001 se dijo: “hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos

igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

[85] Corte Constitucional, sentencia T-088 de 2011.

[86] “i) Todo el proceso de reasentamiento debe llevarse a cabo con la plena participación de las personas, los grupos y las comunidades afectados. En particular, los Estados deberán tener en cuenta los planes alternativos propuestos por las personas, los grupos y las comunidades afectados”. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada. Op. cit.

[87] Corte Constitucional, sentencia T-781 de 2014. En igual sentido, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada ha recalcado la importancia de contar una información detallada y transparente sobre el proceso de reubicación: “h) Las personas, los grupos y las comunidades afectados recibirán información suficiente sobre todos los proyectos y procesos de planificación y ejecución del Estado relativos al reasentamiento de que se trate, en particular información sobre el supuesto uso de las viviendas o lugares desalojados y sus beneficiarios propuestos. Hay que prestar atención especial a garantizar que los pueblos indígenas, las minoras, las personas sin tierra, las mujeres y los niños estén representados e incluidos en este proceso”. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada. Op. cit.

[88] En la referida sentencia T-781 de 2014 se dispuso al respecto: “Como consecuencia de lo anterior, se instará al municipio para que en cumplimiento de su deber de brindar asesoría jurídica a la población en situación de desplazamiento y de vulnerabilidad asentada en el predio `Cuernavaca`, le informe acerca de las acciones legales que pueden ejercer en aras de recuperar los recursos económicos invertidos en el proyecto productivo de marañón ofrecido por particulares”.

[90] En el caso T-314 de 2012, la Corte concedió el amparo a una comunidad que ocupaba un edificio en la ciudad de Bogotá, pero también advirtió sobre el riesgo sísmológico y de salubridad que enfrentaban sus ocupantes, por lo cual hizo el siguiente llamado: “En este orden de ideas, se ordenará a la Caja de Vivienda Popular que inicie el proceso de sensibilización de las familias para que accedan a evacuar e ingresen al programa de reasentamiento, haciendo especial énfasis en la etapa de relocalización transitoria, sin

perjuicio de los procedimientos para que puedan finalmente obtener una vivienda digna, propósito que también dependerá de ellos, es decir, de que cumplan con los trámites que les indique el ente demandado”.

[91] “[...] encuentra la Sala que las autoridades municipales responsables de la política de vivienda que les corresponde mitigar el impacto de la pérdida de la vivienda a través de la asignación de los subsidios y reubicación como solución definitiva de vivienda no respondieron con la misma diligencia pues carece de sentido que el Estado llegue a las comunidades y exija que los habitantes evacuen sus viviendas que han adquirido o construido, hagan las demoliciones y luego dejen en total situación de indefensión a sus pobladores, pues ello desconoce las previsiones de orden constitucional y legal destinadas a proteger el derecho a la vivienda digna de todos los colombianos y en especial de las personas en situación de vulnerabilidad como acontece con el accionante” Corte Constitucional, sentencia T-566 de 2013.

[92] Cuaderno de primera instancia, folio 99 y siguientes.

[93] Cuaderno de revisión, folio 123.

[94] Cuaderno de revisión, folio 124.

[95] Cuaderno de revisión, folio 308. Lo cual se corrobora con las propias actas que señalan quienes fueran las personas que se hicieron presentes durante la diligencia. Cuaderno de revisión, folio 123 y siguientes.

[96] Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada (2007). Op. cit.

[97] Observación General 7, Op. cit.

[98] Cuaderno de revisión, folio 253.

[99] Teniendo en cuenta que la diligencia se extendió después de las 5.00 pm.

[100] Cuaderno de revisión, folio 240.

[101] Cuaderno de inspección judicial, folio 48.

[102] Cuaderno de revisión, folio 258-259.

[103] Informe del Relator Especial (2007). Op. cit.

[104] Observación General 7. Op. cit.

[105] Cuaderno de revisión, folio 241.

[106] Expedido el 13 de febrero de 2015. Cuaderno de revisión, folios 263 y siguientes.

[107] Cuaderno de inspección, folio 48.

[108] Cuaderno de revisión, folio 261.

[109] “De acuerdo con el artículo 2º Superior, uno de los fines esenciales del Estado es servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Entre los instrumentos más efectivos con los que se cuenta para cumplir con esos deberes sociales se encuentra la correcta prestación de los servicios públicos[109]. El capítulo 5º del título XII de la Constitución Política, denominado “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”, contempla lo relacionado con la prestación de servicios públicos, dentro de los cuales están los llamados “domiciliarios”. Más específicamente, el artículo 365 dispone una serie de principios rectores en el siguiente sentido: (i) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; (ii) es deber de este último asegurar a todos los habitantes del territorio nacional su prestación eficiente; (iii) los servicios públicos pueden ser prestados por la Nación de forma directa o indirecta, a través de comunidades organizadas o particulares; (iv) la regulación, control y vigilancia de dichos servicios está a cargo del Estado”. Sentencia T-801 de 2014.

[110] Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2012. Ver también T-578 de 1998.

[111] Cuaderno de inspección judicial, folio 106. En un sentido similar se pronunció la Procuraduría Municipal: “El suscrito funcionario de la Personería de Floridablanca, Augusto Argel, Personero Delegado para la vigilancia administrativa, policiva, judicial y ambiental, me hice presente desde las 5.30 am para la diligencia en Altos de Bellavista, siendo en este momento las 3:45 pm dejo constancia que la administración municipal, alcaldía de Floridablanca y demás entidades con la Inspección Primera de Floridablanca, constata que

se ha hecho el procedimiento de desalojo pero sin dar las garantías que corresponden a las personas objeto de reubicación, que habitan el globo 1 del terreno. Tampoco se le ha entregado el subsidio a las dos familias desplazadas, por lo tanto no se está garantizando la reubicación real... La solución con la comunidad debe ser concertado pero el procedimiento ha sido equívoco” Cuaderno de revisión, folio 253.

[112] Cuaderno de inspección judicial, folio 79.

[113] “en mi calidad de Alcalde y en representación del municipio de Floridablanca, solicito su colaboración para el suministro de la disponibilidad del servicio de alcantarillado mediante la instalación de una pila temporal para el alcantarillado del predio (...) denominado globo 2, teniendo los fallos de tutela emitidos por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Floridablanca”. Cuaderno de inspección judicial, folio 78.

[114] Cuaderno de revisión, folio 150.

[115] Cuaderno de inspección judicial, folio 22. Algo similar narró Luz América: “a mí después del desalojo la alcaldía me reubicó acá. Yo misma hice la construcción con las cosas que tenía del desalojo. Duré 1 semana a la intemperie; los vecinos me dieron plásticos para tapar las cosas y una vecina me dio posada. Vivo con 4 bebés, uno de 1 mes, la niña de 9 meses, otro de año y medio, y uno de cinco años, y una de 12 años, 2 hijas mayores de edad y yo. Después de una semana vinieron mis hermanas y me ayudaron con la construcción. El 23 de diciembre la Alcaldía me dio 50 tablas, 10 palos redondos, 5 láminas de zinc, el piso en cemento”. Folio 22.

[116] Cuaderno de inspección judicial, folio 27.

[117] Radicado 2484 del sistema de atención de quejas. Cuaderno de revisión, folio 272.

[118] Acta de inspección y vigilancia sanitaria No. 772. Cuaderno de revisión, folio 273.

[119] Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. A/66/265. Presentado el 4 de agosto de 2011. Citado en sentencia T-043 de 2015.

[120] Cuaderno de revisión, folio 235.

[121] Cuaderno de primera instancia, folios 222-230.

[122] Cuaderno de primera instancia, folio 211.

[123] Corte Constitucional, sentencia T-907 de 2013.

[124] Intervención de la Personería Municipal. Cuaderno de inspección judicial, folio 39.

[125] Allegado a esta Corporación el día 2 de marzo de 2015 por parte de las señoras Claudia Patria Moreno Vega y Liliana Patricia Estupiñán Moreno. Cuaderno de revisión, folios 338 y siguientes. Postura que fue reiterada por Findeter en valoración efectuada los días 26 de febrero a marzo 2 de 2015 y que decidió la NO habilitación del proyecto Cerros de la Florida. Ver documentos aportados por Isaac Traslaviña Patiño el 16 de marzo de 2015. Cuaderno de revisión, folios 366 y siguientes.

[126] Cuaderno de revisión, folio 356.

[127] Cuaderno de revisión, folio 357.

[128] Cuaderno de revisión, folio 359.

[129] Cuaderno de revisión, folio 364

[130] Para que un servicio público garantice los fines sociales previstos anteriormente, ha dicho la Corte que es necesario que se preste en condiciones de: "(i) Eficiencia y calidad, es decir, "que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio"; (ii) Regularidad y continuidad, características que hacen referencia a la ausencia de interrupciones colectivas o individuales injustificadas, de suerte que el tiempo en que se presta el servicio sea apto para satisfacer de forma permanente las necesidades de los usuarios. (iii) Solidaridad, que exige la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable; y (iv) universalidad, que involucra la ampliación permanente de la cobertura del servicio hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional" Corte Constitucional, sentencia C-060 de 2005.

[131] Plazo que se estima razonable teniendo en cuenta los propios cálculos dados por el Banco Inmobiliario en sede revisión.

[132] Ley 489 de 1998 (art. 59), Ley 1444 de 2011 y Decreto 3751 de 2011.

[133] Corte Constitucional, T-418 de 2010.

[134] Corte Constitucional, T-900 de 2013.