

SENTENCIA T-527/11

(Bogotá, D.C., Julio 5)

DESALOJO FORZADO-Procedimiento

El procedimiento de desalojo es una medida que busca recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. En efecto, el desalojo es un procedimiento que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evita que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción. Este es un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen los derechos legítimamente adquiridos. Esta medida para que sea legítima debe adelantarse con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas desalojadas. Es decir, si bien la medida en principio es lícita, esta no puede llegar hasta el punto de atropellar y vulnerar los derechos de las personas que ocuparon el bien. Siendo esto así, al realizar el procedimiento de desalojo debe garantizarse que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. El desalojo que se apega al debido proceso es una medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, pero por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas. El desarrollo de un desalojo entraña la responsabilidad estatal de buscar el menor daño posible en la población expulsada.

DESALOJO FORZADO-Límites al procedimiento

La medida de desalojo para que sea legítima debe adelantarse con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas desalojadas. Es decir, si bien la medida en principio es lícita, esta no puede llegar hasta el punto de atropellar y vulnerar los derechos de las personas que ocuparon el bien. Siendo esto así, al realizar el procedimiento de desalojo debe garantizarse que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. El desalojo que se apega al debido proceso es una medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, pero por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los

derechos de las personas desalojadas. El desarrollo de un desalojo entraña la responsabilidad estatal de buscar el menor daño posible en la población expulsada. Para que la medida de desalojo forzoso que resulte legítima es imperioso que esta: (i) atienda principios constitucionales, (ii) sea necesaria pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) debe utilizarse el mínimo de fuerza necesario con el objetivo de evitar vulneración en los derechos de los desalojados.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto

La Corte, partiendo del principio de buena fe, ha desarrollado el concepto de confianza legítima el cual consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa válida de que su comportamiento es ajustado a derecho. Por esto cuando la conducta del Estado se limita a observar o, peor aún, apoya de alguna manera una ocupación irregular, en el administrado nace la idea de que su acción es soportada o incluso avalada. En consecuencia, cuando con su conducta el Estado hace nacer en el ciudadano la idea de que la invasión al espacio público es tolerada ha creado en él la confianza legítima de que su conducta se ajusta al ordenamiento jurídico.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Reiteración de jurisprudencia

El concepto de confianza legítima ha sido ampliamente usado por este tribunal en los casos de recuperación de espacio público, y ha indicado que para que se configure la confianza legítima deben presentarse los siguientes elementos: (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legítima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales. El reconocimiento de la confianza legítima no se trata de darle consecuencias jurídicas a la ocupación ilegítima ni de indemnizar por la adopción de una medida legítima del Estado, sino de proteger las expectativas que nacieron en el ciudadano como respuesta a la actuación de la administración.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Omisión por varios años de la Alcaldía Municipal para llevar a cabo desalojo de invasión creó expectativa en los ocupantes que su actuación era avalada por el Estado

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Autoridades deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause sobre las personas afectadas con órdenes de desalojo/DERECHOS AL MINIMO VITAL Y A LA VIVIENDA DIGNA EN RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Orden de suspender desalojo hasta que no se adelante por parte de Alcaldía soluciones de vivienda para sus ocupantes

La Sala reiteró que si bien es un deber del Estado recuperar el espacio público, en desarrollo de las actuaciones de restitución no puede desconocerse los derechos de los ocupantes, derivados de las expectativas legítimas que la conducta estatal les ha generado. En el presente asunto se evidenció que tanto por acción como por omisión, la administración pública del municipio hizo nacer en los ocupantes del predio identificado en esta providencia, la confianza de que su actuación era avalada por el Estado. De tal suerte, estas personas tienen derecho, por un lado, a que se les otorgue tiempo que permita mitigar los efectos del desalojo y, por otro, a que se les ofrezcan alternativas para su reubicación

Referencia: Expediente T-2.972.192

Accionante: Martiniano Acosta Herrera y Otros

Accionado: Municipio de Villavicencio

Demanda del accionante -elementos-:

Derechos fundamentales invocados: debido proceso, vida digna y mínimo vital.

Conducta que causa la presunta vulneración: la ejecución de una orden de desalojo de un grupo de familias que se encuentran habitando en 13 lotes que son parte del espacio público.

Pretensión: los accionantes solicitan que el juez de tutela suspenda la orden de desalojo forzado.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES

1. Fundamento de la pretensión

Los ciudadanos Martiniano Acosta Herrera, Nelson Hernández Celeita, Carlos Alberto Rodríguez Medina, Andrés Camilo Téllez Ramos, Jorge Hernando Rodríguez Gil, Evelia Gil de Rodríguez, Fredy Tellez, Jesús Duque, Pedro Parra, Mary Elena González Montañez, Marcelino Alarcón, María Herminada González Corredor Luís Alberto Moreno, Pedro Romero Trujillo, Jesús María Olaya Chaguala, Aminta Chivita Rincón, Licero Usme, Luís Eduardo Beltrán Capador, José Israel Buitrago Bejarano, Didier Domínguez, Fabio Cifuentes, Jaime Humberto Barragán Cortes, José Dagoberto Aya Velásquez, Gonzalo Carranza, Jaime Orlando Rodríguez, Luís Hernando Supelano y Luís Gabriel Ríos presentaron la presente acción de tutela con base en las siguientes afirmaciones y argumentos¹:

1.1 El 12 de mayo de 1999 la resolución 037 expedida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio en su artículo 1º ordenó a trece personas identificadas y a los demás “ocupantes materiales” la restitución de igual número de lotes que “se encuentran poseídos por dichas personas, ubicados al margen izquierdo del dique perimetral de Rio Guatiquia, lado izquierdo de puente nuevo, vía Restrepo, Municipio de Villavicencio”².

1.2 Como el bien no fue desocupado el Alcalde de Villavicencio comisionó al Corregidor No. 5 de Vanguardia, para que restituya los lotes ocupados “por las 13 personas vinculadas al proceso policivo, como áreas Ronda del Río Guatiquia de ese sector poseídas por los llamados genéricamente en la resolución “Ocupantes Materiales”³. (sic)

1.3 Para el cumplimiento de la mencionada Resolución “el funcionario comisionado, mediante

AVISO colocado en el inmueble de la Presidenta de la Asociación de Vecinos Picure (Vereda Vanguardia) el día 4 de junio de 2010, comunicó a las “PERSONAS INDETERMINADAS que estén habitando los terrenos objeto de la restitución” la realización de la diligencia de LANZAMIENTO (SIC, este dentro del texto) para el día 27 de julio de 2010 de 8:00 a.m”⁴

1.4 Los accionantes sostuvieron que ni ellos ni sus familias fueron vinculados en ningún momento al proceso y que, por tanto, se les ha vulnerado el derecho a la defensa y al debido proceso.

1.5 Durante los años que han ocupado el terreno el Estado les ha suministrado redes de luz eléctrica, alumbrado público, pavimentación de calles y servicio de salud. Adicionalmente, la administración les ha cobrado impuestos sobre el bien que habitan.

1.6 En la población afectada con la medida se encuentran menores de edad, adultos mayores y, en general, población de escasos recursos.

1.7 Por todo lo anterior, solicitaron que, primero, se suspenda el procedimiento y, si esto no fuera posible “el Ente territorial realice o tome las medidas encaminadas a conjurar, moderar o evitar los efectos lesivos de las acciones de policía, que puedan afectar a las personas poseedoras, habitantes u ocupantes de áreas objeto de restitución, para no Defraudar la Situación de Confianza Legítima Generada a éstos por la Administración”⁵(sic).

2. Respuesta de la entidad accionada

2.1 El Municipio de Villavicencio a través de la directora de la oficina asesora jurídica contestó la presente acción de tutela con base en los siguientes hechos y argumentos⁶:

2.1.1 Afirmó que no se le ha violado el debido proceso a los accionantes toda vez que la actuación administrativa ha sido notificada adecuadamente a todos los ocupantes del predio. Específicamente señala que “el aviso de restitución de bien de uso público no fue ubicado sólo en la casa de la presidencia, se entregó de manera personal en los lotes donde se encontró habitantes y donde no había morador alguno se fijo en la entrada del morador de la casa tomando la respectiva fotografía”⁷ (sic). Adicional a esto señaló que la notificación a persona indeterminada es la forma correcta de notificar a los ocupantes de un bien que va a

ser objeto de restitución.

2.1.2 Adicionalmente, señaló que no es cierto que la Alcaldía haya instalado redes de luz eléctrica y de alumbrado público en la zona y que si estos existen han sido instalados por los moradores. Así mismo, negó que se hayan pavimentado calles y sostuvo que se trata de “un dique perimetral construido por la Aeronáutica civil en la década de los noventa”⁸. Por lo anterior, sostuvo que la conducta de la entidad accionada no ha generado una expectativa que se consolide como confianza legítima en los afectados con la medida.

3. Fallo objeto de la revisión: Sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio del 2 de septiembre de 2010 que revocó el fallo del Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio del 27 de julio de 2010.

3.1 El Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio actuando como primera instancia profirió sentencia el 27 de julio de 2010. En este falló se resaltó la protección constitucional que goza el espacio público (art. 82). En este sentido señaló que era un deber de la administración adelantar las labores necesarias para recuperar el espacio público ocupado ilegítimamente. No obstante, este procedimiento debe respetar los derechos de quienes se ven afectados con la medida. El juez señaló que durante diez años la administración toleró la situación de los accionantes, y, adicionalmente, “percibe tributos por impuesto predial unificado de algunas de las viviendas allí construidas “fl 30-40 y 41-46), es decir, propició que los nuevos habitantes y aún los antiguos –que ya para 2006 ostentaban más de 10 años de estar allí asentados, se formaron la creencia que su actuar tenía respaldo estatal –aún conociendo la existencia de la decisión de restitución- pues nunca se cumplió la orden de desalojo, por motivos que no aparecen razonables, en tanto que la supuesta falta de apoyo de fuerza pública no es creíble, por cuanto es precisamente el Alcalde municipal el Jefe de Policía de la localidad”⁹

Finalmente, indicó que la medida que pretende adoptar la Alcaldía no consulta la condición de los afectados pues en este grupo se encuentran niños y adultos mayores, por lo cual la ejecución instantánea de la medida pone en riesgo sus derechos a la dignidad humana y a la vida digna.

3.2 Impugnación. La Alcaldía Municipal de Villavicencio expresó su inconformidad con el fallo anterior, y lo impugnó señalando que la acción tutela no cumple con el principio de

subsidiaridad, toda vez que los accionantes cuentan con otros mecanismos de defensa judicial. Así mismo, indicó que no se acreditó que ocurra un daño irremediable que amerite la intervención del juez de tutela. Finalmente, indicó que “quien no tiene título distinto a ser detentador de facto, carece también de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar previamente a la restitución del predio indemnización alguna, pues el origen vicioso de su ocupación no puede conferirle ningún derecho frente al Estado”¹¹ (sic).

3.3 La sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio del 2 de septiembre de 2010 revocó el fallo de primera instancia, al considerar que la presente acción de tutela no cumple con el principio de subsidiaridad, pues las decisiones adoptadas en desarrollo del proceso policivo son actos administrativos atacables en la jurisdicción contenciosa administrativa. Igualmente, señaló que no se evidencia la existencia de un daño irremediable que haga procedente la acción constitucional. Por lo anterior, el juez decidió “revocar la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, el 27 de julio de 2010 y, en su lugar, negar el amparo solicitado”¹².

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para la revisión del presente caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 25 de febrero de 2011 de la Sala de Selección de Tutela Número Dos de la Corte Constitucional.

2. Problema de constitucionalidad

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si se vulnera los derechos al mínimo vital y la vida digna de un grupo de familias que habitan desde hace 10 años un bien parte del espacio público con la ejecución inmediata de una orden de desalojo forzado que pretende la restitución del bien.

Para solucionar este problema jurídico la Sala (i) analizará la procedencia formal de esta acción de tutela, (ii) abordará la naturaleza jurídica y viabilidad constitucional de los

desalojos forzados, (iii) reiterará la jurisprudencia sobre el principio de confianza legítima y (iv) analizará del caso concreto.

3. Juicio de procedibilidad formal

3.1 El propósito de la acción de tutela es la defensa de los derechos fundamentales. El artículo 8613 de la Constitución Política señala que la acción de tutela es un mecanismo judicial un carácter subsidiario, lo que implica que sólo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial adecuado para buscar la protección del derecho fundamental invocado.

Así pues, esta acción sólo es procedente cuando el derecho conculcado o amenazado es un derecho fundamental y no existe otro medio de defensa judicial idóneo para su protección.

3.2 En este asunto, la Sala observa que la ejecución inmediata de la medida de restitución del bien perteneciente al espacio público por parte de la Alcaldía de Villavicencio, implicaría que automáticamente por lo menos 13 familias vieran insatisfechas una necesidad básica como la vivienda y, en consecuencia, se produciría una vulneración en sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna. Así mismo, se evidencia que si bien los accionantes pueden acudir a las acciones contenciosas para atacar la resolución que ordena la restitución del bien, la ejecución de la misma generaría la pérdida de vivienda de por lo menos 13 familias de escasos recursos y en las que se encuentran niños y mayores adultos. Cabe resaltar, que los ocupantes del predio habitan en él, es decir, que la medida de restitución implicaría la destrucción de varias viviendas y la consecuente exposición de sus habitantes a condiciones muy precarias para su manutención, que afectaría, eventualmente, sus derechos al mínimo vital y a la vida digna pues los despojaría de un elemento central de su subsistencia. En consecuencia, la sala determina que el presente expediente es procedente formalmente para ser analizado por el juez constitucional y entra a su estudio de fondo.

4.1 El procedimiento de desalojo es una medida que busca recuperar la tenencia de un bien ocupado sin justo título. En efecto, el desalojo es un procedimiento que permite recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera ilegítima, y evita que aquellos que han procedido en contra de la ley obtengan un provecho de su acción. Este es un medio coercitivo que reconoce el ordenamiento jurídico para evitar que por vías de hecho se consoliden situaciones de derecho que perjudiquen los derechos legítimamente adquiridos.

Ahora, cuando el bien que se ve afectado con la ocupación ilegítima hace parte del espacio público, esta medida resulta especialmente relevante, como se deriva del artículo 82 superior¹⁴. La protección del espacio público, como patrimonio de la colectividad alcanza particular atención y protección en nuestro ordenamiento jurídico y así lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corte¹⁵.

4.2 Esta medida para que sea legítima debe adelantarse con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas desalojadas. Es decir, si bien la medida en principio es lícita, esta no puede llegar hasta el punto de atropellar y vulnerar los derechos de las personas que ocuparon el bien. Siendo esto así, al realizar el procedimiento de desalojo debe garantizarse que las personas desalojadas no vean vulnerados sus derechos fundamentales. El desalojo que se apega al debido proceso es una medida legítima de protección de la propiedad y del espacio público, pero por su naturaleza, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas.

4.3 El desarrollo de un desalojo entraña la responsabilidad estatal de buscar el menor daño posible en la población expulsada. Esto se desprende de la observación No 7^o¹⁶ del comité de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (de ahora en adelante PIDECS), que es parámetro de control constitucional de acuerdo con el artículo 93 superior. En efecto, en el mencionado documento se estipula en el parágrafo 13 que: “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza”.

4.4 Ahora, el numeral 14 de la misma observación señala que cuando resulte necesaria la medida de desalojo, este procedimiento debe respetar todos los derechos humanos de los afectados. “Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad”. De manera particular, los procedimientos de desalojo deben observar en todo momento las garantías del debido proceso de las personas afectadas con la medida, minimizar el uso de la fuerza para evitar el daño sobre la integridad física de las personas y,

en todo caso, no pueden desconocer los derechos de las personas que, por algún motivo, han obtenido una expectativa legítima como fruto de la ocupación ilegal.

Así mismo, el documento señala en el numeral 16 que las autoridades encargadas de realizar los procedimientos de desalojo deben hacer todo lo posible para que ninguno de los afectados con la medida quede sin vivienda. “Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

4.5 En suma, para que la medida de desalojo forzoso que resulte legítima es imperioso que esta: (i) atienda principios constitucionales, (ii) sea necesaria pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) debe utilizarse el mínimo de fuerza necesario con el objetivo de evitar vulneración en los derechos de los desalojados.

5. La confianza legítima. Reiteración Jurisprudencial.

5.1 La recuperación del espacio público es una obligación de Estado pues aquel debe permanecer a disposición de la comunidad y no bajo la tenencia de particulares¹⁷. El Estado debe ser especialmente acucioso en restituir el espacio público en casos en los cuales la ocupación del mismo implica peligro para sus ocupantes o para la ciudadanía en general. Así pues, la restitución del espacio público invadido por particulares es una obligación estatal.

5.2 La Corte, partiendo del principio de buena fe¹⁸, ha desarrollado el concepto de confianza legítima el cual consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa válida de que su comportamiento es ajustado a derecho. Por esto cuando la conducta del Estado se limita a observar o, peor aun, apoya de alguna manera una ocupación irregular, en el administrado nace la idea de que su acción es soportada o incluso avalada. En consecuencia, cuando con su conducta el Estado hace nacer en el ciudadano la idea de que la invasión al espacio público es tolerada ha creado en él la confianza legítima de que su conducta se ajusta al ordenamiento jurídico.

5.3 Todo esto resulta especialmente relevante cuando con la ocupación, así sea ilícita, los ciudadanos encuentran una solución a su problemática de vivienda, por cuanto los ciudadanos a partir de la actuación estatal entienden que aquella es un medio para satisfacer una necesidad básica. Siendo esto así, el Estado debe actuar de manera pronta y uniforme para que los ocupantes entiendan que su conducta no es tolerada¹⁹.

5.4 Este concepto ha sido ampliamente usado por este tribunal en los casos de recuperación de espacio público²⁰, y ha indicado que para que se configure la confianza legítima deben presentarse los siguientes elementos: (i) la evidencia de la conducta uniforme de la administración por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en el administrado ha nacido la idea de que su actuación se ajusta a derecho, (ii) que exista un cambio cierto y evidente en la conducta de la administración que defrauda la expectativa legítima del ciudadano, y (iii) que este cambio le genere al administrado un perjuicio en sus derechos fundamentales²¹.

5.5 El reconocimiento de la confianza legítima no se trata de darle consecuencias jurídicas a la ocupación ilegítima ni de indemnizar por la adopción de una medida legítima del Estado, sino de proteger las expectativas que nacieron en el ciudadano como respuesta a la actuación de la administración. Al respecto la Corte de manera expresa ha señalado:

“El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos legítimamente adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático”²².

5.6 Cuando el juez constitucional puede observar que la conducta de la administración hizo nacer en el ciudadano la confianza legítima de que su actuación era tolerada, los afectados

con la medida de desalojo han adquirido el derecho a: (i) contar con un tiempo prudencial para poder adoptar medidas que mitiguen el perjuicio que les causa la medida y (ii) el Estado debe ofrecerles alternativas para buscar soluciones legítimas y definitivas a sus expectativas²³. Siendo esto así, antes de proceder con la ejecución de una medida de desalojo sobre una población en que la conducta del Estado hizo nacer confianza legítima, la administración debe otorgarle a la misma un tiempo prudencial y ofrecerles alternativas para evitar la vulneración en sus derechos.

6. Caso concreto.

6.1 En primer lugar, debe analizarse si el hecho de que la resolución²⁴ que ordena la restitución en estudio se dirija a trece personas por nombre propio y, adicionalmente, se refiera a “los demás ocupantes materiales” del predio, es vulneratorio del derecho de defensa de los demandantes²⁵. En este punto, considera la Sala que si bien es obligación del Estado realizar amplios esfuerzos para que todos los afectados con una medida de desalojo sean directamente vinculados al proceso, la naturaleza del mismo hace que esta sea una carga excesiva que lo convertiría en ineficaz. La forma de la ocupación ilegal hace imposible determinar con precisión quienes se encuentran invadiendo el terreno. En efecto, sería muy fácil para los ocupantes irregulares de un predio generar una nulidad en el proceso de policía de restitución, pues bastaría con que después de expedida la resolución que ordena la medida de desalojo llegaran nuevos ocupantes al predio, y como estos últimos no habrían sido mencionados en el acto administrativo, implicaría que debería repetirse el proceso. Esto podría llevar a una situación sin salida, pues sería necesario repetir el procedimiento cuantas veces al grupo que recibe la orden de desalojo se sumen nuevas personas. Por tanto, la obligación de la autoridad de policía no radica tanto en lograr la individualización de cada uno de los afectados con la medida, sino en notificar al grupo en general por mecanismos idóneos para que todos los ocupantes del bien conozcan del proceso y puedan intervenir en él. Esta última sí es una obligación ineludible de la administración, pues es la garantía de que los ocupantes materiales del bien conozcan de la actuación de policía y, eventualmente, si lo consideran pertinente expongan los motivos por los cuales se oponen a ella. En consecuencia, el simple hecho de que la resolución estuviera dirigida a trece personas individualizadas y, adicionalmente, utilizara la expresión “los demás ocupantes materiales” no vulnera el derecho de defensa de los accionantes.

6.2 La Sala encuentra que si bien la medida de desalojo en principio es legítima, pues apunta a restituir un bien que hace parte del espacio público, por encontrarse en la ronda del río Guatiquia, la conducta prolongada de la administración hizo nacer en los ocupantes del predio la idea de que la ocupación del bien era tolerada. La primera evidencia que encuentra la Sala es que por lo menos desde el 12 de agosto de 1998 en los predios se encontraban “varias invasiones ubicadas sobre el terraplén hacia la playa donde ubicaron aproximadamente 4 parcelas o cementeras, algunas con viviendas levantadas y otras sembrado de cultivo”²⁶ (sic). De tal suerte que si bien en el expediente no se puede determinar la fecha exacta en que inició la invasión, la resolución de desalojo da cuenta de que existe desde la fecha indicada, lo que significa que la invasión ha durado por lo menos entre agosto de 1998 y junio 2010.

6.3 Si bien durante el primer año del que se tiene registro de la ocupación la administración realizó acciones dirigidas a restituir el bien, como la expedición de la resolución 037 de 1999,²⁷ en el expediente se constata que, la inacción de la administración durante varios años generó entre los ocupantes del predio la expectativa de que su accionar era convalidada por la administración. En primer lugar, porque por lo menos entre el 27 de abril de 2004²⁸ fecha en que se intentó por última vez la restitución del inmueble y las acciones que dan origen a esta tutela (mayo de 2010) la administración no realizó ninguna acción adecuada tendiente a recuperar el espacio público.

6.3.1 Seguido a esto, se observa que las dos diligencias programadas para ejecutar la medida fueron suspendidas porque el equipo desplegado para este propósito no resultaba adecuado para llevarlas a buen término. En el acta del 11 de diciembre de 2003²⁹ se observa que la diligencia se suspendió por solicitud del defensor de familia, pues no se encontraba presente un destacamento de policía de menores para poder brindar protección a los niños que hacían parte del grupo de personas que ocupaban el terreno. Por su parte, en el acta del 27 de abril de 2004³⁰ se evidencia que la diligencia se suspendió a petición del delegado del Personero Municipal, porque no se contaba ni con el pie de fuerza ni con la maquinaria necesaria para poder adelantar la diligencia. Como se observa estas actuaciones son tan sólo intentos formales de ejecutar la orden de restitución, pero los mismos no resultaban ser materialmente adecuados por no contar con los medios necesarios para restituir el espacio público. En suma, se tiene que la administración incurrió en omisión total durante un periodo no inferior a seis años (desde abril de 2004 hasta mayo de 2010) y, en

todo caso, que las acciones desplegadas durante el lapso anterior resultan ser diligencias formales que no resultaban adecuadas para restituir el espacio público.

6.3.2 También, se evidencia en las fotografías³¹ aportadas al proceso: (i) que las casas del sector afectado con la medida están construidas en ladrillo y en materiales duraderos³², (ii) que el barrio construido por los accionante cuenta con una vía carretable adecuada con maquinaria³³ y (iii) que en las calles se ha instalado una red de postes con cableado eléctrico³⁴. Estos hechos demuestran que el asentamiento no ha sido provisional y que durante más de una década, como se demostró en el numeral 6.2, la administración toleró y auspicio que creciera una ocupación de la cual tenía noticia. Sin importar, si estos tres hechos no fueron ejecutados por entidades estatales y son fruto del “esfuerzo de los habitantes” como lo afirma la entidad accionada o se adelantaron con otro propósito, estas son evidencias de que el barrio ha venido creciendo y asentándose continuamente sin que la administración oportunamente se oponga a la invasión del espacio público, por tanto, la administración generó en los ocupantes del sector la expectativa de que su conducta era tolerada.

6.4 Así mismo, algunas acciones de la administración durante los últimos once años apuntaron a fortalecer la ocupación de los lotes en cuestión. Así, por ejemplo, los accionantes aportaron al proceso siete recibos de la empresa Electrificadora del Meta con diferentes fechas que van desde el 27 de noviembre de 2006 al 28 de julio de 2009³⁵ y dos constancias de instalación del servicio domiciliario de energía ambas del 15 de enero de 2006³⁶. Finalmente, y tal vez lo más indicativo de la configuración de la confianza legítima en este asunto, en el expediente reposan tres recibos de cobro cancelados de impuesto predial unificado sobre diferentes predios con fechas de 4 de febrero de 2008, 8 y 31 de mayo del 2009. Estas pruebas documentales corroboran las afirmaciones en este sentido hechas por los accionantes en el escrito de tutela³⁷. De esta forma se constata que la administración no sólo por su inacción toleró, sino también auspició con acciones efectivas, la ocupación del predio en cuestión.

6.5 Por todo lo anterior, la sala puede determinar que la actuación de la administración creó la expectativa en los ocupantes del bien que su actuación era avalada por el Estado y, por ello, continuaron construyendo y mejorando sus viviendas hasta el punto de que hoy cuentan con el aspecto de ser un barrio correctamente urbanizado. Por tanto, la Sala determina que

la conducta de la administración inspiró en los ciudadanos una confianza legítima de que su actuación era válida.

6.6 No comparte la Sala el argumento de la Alcaldía según el cual la ejecución de la medida no se produjo durante once años por no contar con el apoyo suficiente de la fuerza pública, toda vez que es precisamente el alcalde municipal el encargado de la función de policía³⁸ en su jurisdicción. Por tanto, no es jurídicamente justificable la inacción durante tanto tiempo en la restitución del espacio público con la excusa de falta de apoyo de la policía, especialmente cuando se evidencia que el sector en cuestión presentaba crecientes e importantes desarrollos urbanísticos. Incluso no se entiende por qué motivo los dos primeros intentos (2003 y 2004) de realizar el desalojo se hicieron sin la fuerza pública necesaria. Tampoco es de recibo el argumento en virtud del cual acciones al interior de la administración como la solicitud de apoyo policial y de otras autoridades públicas, que en todo caso no superan el año 2004³⁹, para desarrollar la diligencia, son acciones que demuestran que la administración no creó la expectativa en la comunidad de que la resolución de restitución no se ejecutaría. En efecto, estas son actuaciones que en nada involucran a los ciudadanos, de las cuales perfectamente estos ni siquiera tendrían conocimiento y, en todo caso, no son acciones adecuadas para ejecutar la medida. Algo similar hay que decir de la expedición de resoluciones en las que se resuelve negar solicitudes de revocatoria directa⁴⁰, pues estas actuaciones jurídicas no son actos materiales de ejecución de la medida y son actuaciones que sólo involucran e informan a las personas recurrentes.

6.7 En este punto, se revela que en el caso bajo estudio se presenta una tensión, por un lado, entre el derecho colectivo y el deber de las autoridades a preservar el espacio público y, por el otro, los derechos de que son titulares los ocupantes del bien como consecuencia de las expectativas legítimas que surgieron a partir de la conducta estatal.

6.8 Siendo esto así, la Corte debe proceder a ordenar la adopción de medidas que permitan la restitución para la colectividad del espacio público y al mismo tiempo se protejan los derechos de los ciudadanos que particularmente se ven afectados con la restitución. Corresponde, entonces, que la Alcaldía de Villavicencio, primero, conceda un tiempo prudencial a los afectados con el objetivo de que estos puedan ajustar su conducta a la nueva posición de la administración y, segundo, otorgar alternativas de reubicación a los ocupantes del bien. Cabe señalar que este último no puede asumirse como una

indemnización, se trata en realidad de brindar a los ciudadanos afectados con una medida y que creyeron válidamente que su actuación tenía el aval de la administración, la posibilidad de reconstruir su proyecto de vida y evitar así que se vean vulnerados sus derechos al mínimo vital y a la vivienda digna. Por esto, la Sala ordenará la suspensión de la medida de desalojo hasta que no se verifique que la Alcaldía ha otorgado a todas las familias que ocupan el predio soluciones alternativas a su problema de vivienda. De esta manera, por un lado, se reconoce el derecho y deber del Estado de restituir el espacio público y, por el otro, del derecho legítimo que le surgió a los ciudadanos a partir de la expectativa que le generó la administración con su conducta. Igualmente, esta orden resulta acorde con la observación 7 del comité DECS que, como se explicó más arriba, indica que el procedimiento de desalojo debe respetar en todo momento los derechos de los afectados y evitar al máximo que como resultado de la ejecución de la medida las personas afectadas se vean abocadas a quedarse sin vivienda.

6.9 La ejecución de la orden de desalojo inmediata y sin la adopción de medidas alternativas para la reubicación definitiva de las personas que ocupan el bien objeto de debate, en este caso específico, implicaría la afectación directa de los derechos al mínimo vital y la vida digna, pues las familias desalojadas verían una de sus necesidades básicas insatisfechas. Esta situación sería especialmente lesiva pues en el grupo de personas afectadas con el procedimiento se encuentran niños y mayores adultos quienes son sujetos de especial protección constitucional. Cabe señalar que esta sentencia no pretende avalar la ocupación ilegal del espacio público, la cual no puede ser protegida por el derecho; lo que se salvaguarda en este asunto concreto es la confianza legítima que surgió en los administrados a raíz de la conducta prolongada de la administración.

6.10 Ahora, como en la condición en que se encuentran las accionantes y sus familias son idénticas a la de los demás ocupantes de los trece predios ubicados a la margen izquierda del dique perimetral de río Guatiquia, lado izquierdo del puente nuevo, vía Restrepo en el municipio de Villavicencio del cual se ordena su restitución en la resolución 037 de 1999 proferida por la alcaldía de Villavicencio, por la naturaleza de hechos y de los derechos conculcados corresponde adoptar medidas que afectan a toda la comunidad referida, la Sala procederá a dar órdenes que cobijan a todas las personas que ocupan el predio.

6.11 Así mismo, como las órdenes aquí impartidas se derivan directamente de la evidencia

de que es un caso de confianza legítima, sólo pueden ser objeto de las soluciones alternativas ordenadas aquí aquellas personas en las cuales se presentan los presupuestos ya explicados. Siendo esto así, corresponde a la Alcaldía Municipal de Villavicencio levantar un censo de las familias que se encuentran habitando en el bien, el cual será el instrumento que servirá de base para determinar qué familias son beneficiarias de la orden de solución de vivienda de esta providencia. Este censo deberá incluir todas las familias, en cualquiera de sus modalidades, que de manera efectiva tienen su vivienda permanente en el predio.

6.12 Por último, la Sala debe recordar a la administración que en desarrollo de todas las diligencias de restitución debe respetarse en todo momento el debido proceso y utilizarse el mínimo de fuerza necesario.

7. Razón de la decisión.

La Sala reiteró que si bien es un deber del Estado recuperar el espacio público, en desarrollo de las actuaciones de restitución no puede desconocerse los derechos de los ocupantes, derivados de las expectativas legítimas que la conducta estatal les ha generado. En el presente asunto se evidenció que tanto por acción como por omisión, la administración pública del municipio de Villavicencio hizo nacer en los ocupantes del predio identificado en esta providencia, la confianza de que su actuación era avalada por el Estado. De tal suerte, estas personas tienen derecho, por un lado, a que se les otorgue tiempo que permita mitigar los efectos del desalojo y, por otro, a que se les ofrezcan alternativas para su reubicación.

Por todo lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional procederá a revocar la sentencia de segunda instancia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio del 2 de septiembre de 2010 que a su vez revocó el fallo del Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio del 27 de julio de 2010, y en su lugar tutelaré, los derechos al mínimo vital y a la vida digna derivados de la existencia de una confianza legítima.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Villavicencio del 2 de septiembre de 2010 que a su vez revocó el fallo del Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio del 27 de julio de 2010, y en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna derivado por la afectación de la confianza legítima de las personas que habitan en el predio sobre el cual se ordena su restitución en la resolución 037 de 1999 proferida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que suspenda por un término de seis meses contados a partir de la notificación de este fallo la medida de desalojo ordenada en la resolución 037 de 1999 proferida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio “por medio de la cual se ordena la RESTITUCIÓN DE BIEN DE USO PÚBLICO”.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Villavicencio, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a iniciar el levantamiento de un censo de las familias que habitan efectivamente en el predio objeto de la medida de restitución ordenada en la resolución 037 de 1999 proferida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio. Este censo debe estar listo en un término no superior a 10 días.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que en un término no superior a 90 días a partir de la notificación de esta providencia, dentro de su ámbito funcional, incluya a los habitantes del terreno objeto de la medida de restitución en alguno de los programas de reubicación con que cuenta la entidad.

Quinto.- COMUNICAR de esta providencia a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Villavicencio para que dentro de la órbita de sus competencias acompañen y verifiquen el cumplimiento de las órdenes dadas en este fallo.

Sexto.- COMUNICAR de esta providencia al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para que dentro del ámbito de su competencia concorra con la protección efectiva de los derechos de las personas que habitan en el terreno afectado con la medida ordenada en la resolución 037 de 1999 proferida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

Séptimo.- RECORDAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que en caso, de que vencido los seis meses señalados en el numeral segundo de esta providencia, sea estrictamente

necesario realizar el desalojo forzado de las familias que aún permanezcan en el predio afectado con la medida ordenada en la resolución 037 de 1999 proferida por la Alcaldía Municipal de Villavicencio, este procedimiento debe adelantarse con respeto de los derechos fundamentales de las personas que habitan el terreno.

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.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Acción de tutela presentada el 13 de julio de 2010. Folios 59-69 del cuaderno 1 del expediente.

2 Ver folio 60 del cuaderno 1 del expediente

3 Ver folio 61 del cuaderno 1 del expediente

4 Ver folio 61 del cuaderno 1 del expediente

5 Ver folio 60 del cuaderno 1 del expediente

6 Ver folio 23-27 del cuaderno 1 del expediente

7 Ver folio 72 del cuaderno 1 del expediente

8 Ver folio 73 del cuaderno 1 del expediente

9 Ver folio 247 del cuaderno 1 del expediente

10 Ver folio 253 del cuaderno 1 del expediente

11 Ver folio 640 del cuaderno 1 del expediente

12 Ver folio 699 del cuaderno 1 del expediente

13 “ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

14 Constitución Política de Colombia “ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”

15 Al respecto se pueden consultar entre muchas otras las siguientes sentencias: SU.360/99, T-364/99, T-499/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99, C-265/02, C-568/03

16 Esta observación se produjo como comentario al artículo 11 del pacto “El derecho a una alimentación adecuada, también conocido como el derecho a la alimentación, se interpreta como que requiere “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada. Esto debe ser accesible a todos, lo que implica una obligación de proporcionar programas especiales para los grupos vulnerables. El derecho a una alimentación adecuada implica también un derecho al agua. El derecho a una vivienda adecuada, también conocido como el derecho a la vivienda, es “el derecho a vivir en algún lugar de la seguridad, la paz y la dignidad.”[46] Se requiere una “adecuada privacidad, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una adecuada ubicación en relación con el trabajo y los servicios básicos – todo ello a un coste razonable.” Las Partes deben garantizar la seguridad de la tenencia y que el acceso es libre de discriminación, y para eliminar progresivamente el trabajo de hogar. Los desalojos forzados, que se define como “la retirada permanente o temporal en contra de su voluntad de individuos, familias y / o comunidades de los hogares y / o las tierras que ocupan, sin la disposición de, y acceso a formas adecuadas de protección jurídica o de otra índole” , son, prima facie, una violación del Pacto”. (Subrayado fuera de texto)

17 Al respecto se pueden consultar entre muchos otras sentencias: T-438/96, T-550/98, T-726/03, T-053/08, T-1098/08

19 Al respecto se pueden consultar entre muchas otras sentencias SU.360/99, T-364/99, SU.601A/99, T-706/99, T-754/99, T-900/99, T-940/99, T-372/00, T-791/00, T-983/00, T-660/02, T-291/03, T-487/03, C-131/04, T-146/04, T-642/04, T-708/04, T-977/04, C-1049/04, T-1179/08, T-881/09

20 Al respecto se pueden consultar entre muchas otras las siguientes sentencias: C-108/04, T-773/07, T-053/08.

21 Al respecto se pueden consultar entre muchos otras sentencias: T-160/96, T-046/02, T-660/02, T-807/03, T-729/06, T-892A/06 y T-021/08.

22 Ver C-1049/04

23 Ver sentencia 729/06, posición reiterada entre otras en las sentencias T-773/07, T-053/0.

24 La Resolución 0037 de 1999 de la Alcaldía de Villavicencio, “por medio de la cual se ordena la RESTITUCIÓN DE BIEN DE USO PÚBLICO”. Folios 47-55 del cuaderno 1 del expediente.

25 Textualmente la resolución señala: “ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar como en efecto se ordena a los señores ADELA MARÍA PRADA, CAMPO ELIAS AYA, ROSALBA CASTRO CASTRO, EDWIN BELTRAN, DIANA MILENA CASTILLO, MESIAS ENCISO MARTINEZ, LUCILA GUTIERREZ, FABIO VARGAS GARAVITO, NARCEISA ALONSO LOZADA, MARÍA ANGELICA RODRIGUEZ Y JULIO ESCOBAR Y MARLENY BELTRAN ESTEBAN SOTO, CARLOS HUMBERTO PIÑEROS, O a los ocupantes materiales, la restitución de trece (13) lotes del terreno”

26 Ver folio 350 del cuaderno principal del expediente. Resolución 037 de 1999 expedida pro la Alcaldía de Villavicencio. Esta resolución fue proferida al final de una actuación que inició con el informe presentado por el Corregidor José Vicente González Calderón.

27 Proferida el 12 de mayo de 1999

28 Ver folio 650 del cuaderno 1 del expediente.

29 Ver folio 609 del cuaderno 1 del expediente.

30 Ver folio 650 del cuaderno 1 del expediente.

31 Código de Procedimiento Civil. “ARTÍCULO 251. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares”.

32 Ver folios 41 - 46 y 677-680 del cuaderno 1 del expediente.

33 Ver fotografías de los folios 42-43 y 46 del cuaderno 1 del expediente.

34 Ver folios 41 y 42 del cuaderno 1 del expediente.

35 Ver folios 30-31, 33, 35-37 del cuaderno 1 del expediente.

36 Ver folios 32 y 34 del cuaderno 1 del expediente.

37 “Los ACCIONANTES junto con los miembros de sus familias, compuestos por sus hijos menores, adultos y personas de la tercera edad, son población vulnerable

38 Artículo 315 de la Constitución Política “Son atribuciones del alcalde: 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

En el mismo sentido, el código nacional de policía dispone en el artículo 39 que “Los alcaldes, como agentes del gobernador, son jefes de policía en el municipio”.

39 Ver folios 639-650 del cuaderno 1 del expediente.

40 Ver folio 216-227, Resolución 096 de 2009 expedida por la Alcaldía de Villavicencio del 19 de junio de 2009 y folios 582-584 Resolución 096 de 2003 expedida por la Alcaldía de Villavicencio del 28 de julio de 2009 ambos del cuaderno 1 del expediente.