

Sentencia T-547/19

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección por habitar zona declarada de alto riesgo no mitigable

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

DESALOJO FORZOSO-Constituye una grave violación a los derechos humanos

Los desalojos forzosos son una violación grave de los derechos humanos, pues afectan desproporcionadamente a quienes ya se encuentran en desventaja y marginados, incluidas personas en situación de pobreza, ancianos, entre otras minorías. Además, no solo priva a las personas de un lugar donde vivir, sino también de sus medios de vida, sus comunidades, el acceso a servicios sociales y a recursos compartidos de las ciudades como bibliotecas, espacios deportivos y lugares religiosos.

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

DEBER DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE REUBICAR A LAS PERSONAS ASENTADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE POR REMOCION DE MASA-Garantía de acceder a una vivienda digna

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Obligaciones frente a la población localizada en zonas donde se puedan presentar desastres

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN PROCESOS DE DESALOJO DE VIVIENDA POR RIESGO DE DESASTRE

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y REUBICACION EN CASOS DE ZONAS DE ALTO RIESGO-Orden de incluir a la accionante en los programas de vivienda de interés social prioritario

Referencia: Expediente T-7.422.834

Acción de tutela interpuesta por Omar Zuñiga Díaz contra el municipio Santiago de Cali (Valle del cauca) y otro.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos Relevantes[1]

1.1. Omar Zuñiga Díaz relató que en 1980 llegó a un asentamiento en el barrio Puerto Nuevo de Santiago de Cali y allí construyó “un rancho”, el cual fue mejorando “poco a poco hasta que a la fecha es una propiedad con todos sus servicios básicos, bien adecuada para que cualquier familia viva digna y cómodamente”.

1.2. Agregó que inicialmente no había nomenclatura y los predios no estaban legalizados, pero “poco a poco la administración municipal fue regularizando dichas viviendas entre las que se encontraba la mía”, que hoy se identifica con la dirección Cra. 7R bis No. 88-31.

1.3. La zona donde se encuentra la vivienda del accionante fue declarada de alto riesgo no mitigable, de manera que se formuló el proyecto Plan Jarillón de Cali, con el objetivo de reubicar a todas las personas que se encontraban en el jarillón y de ese modo contener el desbordamiento del río cauca. En este sentido, el proyecto incluyó un programa social de vivienda dirigido a esta población para asegurar su reasentamiento, para lo cual

se realizó, durante el año 2013, el censo de todas las personas que allí habitaban.

1.4. El accionante convivió en este inmueble con Lorena Torres Minotta, desde 2011 hasta julio de 2018, con quien tiene una hija de 6 años. La compañera del accionante tenía dos hijas de una unión anterior, quienes vivían con el padre y “solo iban de visita a nuestro hogar”, [2] no obstante, afirmó que cuando fue realizado el censo de las personas que se encontraban en asentamientos considerados de alto riesgo, con el objeto de identificar a los beneficiarios del proyecto Plan Jarillón, las dos niñas “fueron censadas como integrantes del grupo familiar”. [3]

1.5. Por otra parte, el actor sostuvo que solo hasta octubre de 2018 fue notificado del proceso policivo de protección de bienes inmuebles de uso público, cuando fue citado a una audiencia en la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarillón, a la que acudió “sin tener ningún conocimiento, sin ninguna prueba que me permitiera defender mis derechos y en la que por desconocimiento firmé sin presentar oposición alguna”. [4]

1.6. El actor indicó que en esa diligencia, realizada el 8 de noviembre de 2018, manifestó que “fui mal atendido por los funcionarios del asentamiento de Puerto Nuevo y varias veces vine y no fui atendido. Además digo que ese techo es lo único que yo tengo y que por un error voy a quedar sin nada porque lo que el papá le regaló es de ella, no puedo ahí ir a vivir, lo que puedo manifestar es que cuando acudí a las oficinas del Plan Jarillón no me dieron la orientación que requería”. [5]

1.7. Añadió que en esa misma audiencia le informaron que Lisbeth Torres Minotta, es propietaria de un inmueble en el barrio Manuela Beltrán, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 370-571075 de la oficina de instrumentos públicos de Santiago de Cali, y que con base en ello “se me inhabilita para ser beneficiario de una vivienda de interés prioritario siendo solo acreedor de una compensación de vulnerabilidad social (que implica el valor de tres meses de arriendo) previa concertación, teniendo que habitar en el asentamiento para ser postulado a la mencionada compensación y cumplir con el lleno de los requisitos del proyecto (...) yo prácticamente soy una persona mayor y como voy a quedar rodando sin nada”. [6]

1.8. En efecto, en el acta de la audiencia realizada el 8 de noviembre de 2018, quedó consignada la intervención del apoderado de la alcaldía de Santiago de Cali, quien

manifestó que: “una vez revisado el expediente identificado con el hogar 182959-1 del AHDI PUERTO NUEVO, cuyo jefe de hogar corresponde al señor OMAR ZUÑIGA DÍAZ, en donde se puede evidenciar en el expediente 4161.050.9.6.740 que el hogar no presentaba cruce, sin embargo revisado el sistema de consulta del Plan Jarillón de Cali, la señora LISBETH TORRES MINOTTA verificada en el hogar en calidad de hijastra, presenta un cruce catastral a partir de octubre de 2018, (...) situación que hasta la fecha inhabilita el hogar para ser beneficiario de una vivienda de interés prioritario”.[7]

1.9. El 16 de noviembre de 2018, el accionante fue informado de la diligencia de entrega del inmueble, programada para el 23 de noviembre del mismo año, y al mismo tiempo advertido de que “en caso de negarse a desocuparlo, se recurrirá al LANZAMIENTO haciéndose para ello el uso de la fuerza pública si fuere necesario”.[8]

1.10. El accionante también señaló que vive solo en su casa, tiene 62 años,[9] no devenga mesada pensional, no recibe subsidio de adulto mayor, se dedica al reciclaje informal y no tiene familia con quien convivir o quien responda económicamente por sus necesidades.[10] Además, afirmó que con Lisbeth Torres Minotta, no tiene actualmente ninguna relación de amistad, por lo que ella declaró en la Notaría Veinte del Círculo de Cali,[11] el 16 de noviembre de 2018, que: “no tengo ninguna relación ni de parentesco, ni de dependencia con el señor OMAR ZUÑIGA DÍAZ (...) El inmueble ubicado en la calle 13 Nro. 26-67 Barrio Manuela Beltrán de este municipio. Matrícula 370-571075 es mío exclusivamente, debido a que mi padre lo compró y lo puso a mi nombre”.[12] Finalmente, el actor solicitó la protección de su derecho a la vivienda digna y a la protección especial del adulto mayor, y en consecuencia, sea incluido en el programa de vivienda del Plan Jarillón de Cali.

2. Contestación de la entidad demandada[13]

2.1. La Inspectora de Policía categoría especial-Plan Jarillón presentó escrito el 18 de febrero de 2019, en el que relató que el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 4580 de 2010, como consecuencia del fenómeno de la niña de 2010 y 2011. En ese contexto, la Gobernación del Valle del Cauca, con apoyo técnico de la Corporación Autónoma Regional, postularon ante el Fondo Adaptación, el Plan Jarillón Rio Cauca y obras complementarias en

el municipio de Santiago de Cali, “con el objeto de reducir el riesgo de inundación por el desbordamiento del Río Cauca y sus tributarios en la zona del Jarillón de Aguablanca desde la desembocadura del Canal Interceptor Sur CVC hasta la desembocadura del Río Cali”.[14]

El proyecto fue seleccionado y se firmó el Convenio Interadministrativo No. 076 de cooperación entre el municipio y el Fondo Adaptación, el 9 de abril de 2015.

2.2. Añadió que el Juzgado Primero Administrativo de Cali conoció la acción popular interpuesta contra el municipio de Santiago de Cali y otros, y mediante sentencia de septiembre 26 de 2011, resolvió proteger los derechos colectivos invocados, de manera que ordenó “adelantar las acciones necesarias en procura de la protección y rehabilitación del Jarillón del Río Cauca”. Esta providencia fue confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, con sentencia del 21 de junio de 2012.

2.3. En febrero de 2012 se formularon y diseñaron los procesos, procedimientos y formatos para identificar los hogares que habitaban los sectores de impacto directo del Plan Jarillón. En total se determinó que 12 Asentamientos Humanos de Desarrollo incompleto (AHDi) se encontraban sobre el margen del Río Cauca, y “para garantizar el registro de las personas que habitan estos sectores, se adicionaron variables sociodemográficas de interés para el proyecto al formulario de recolección de información, y se ejecuta nuevamente la verificación de todos los hogares nuevamente, en donde se focaliza el núcleo del hogar con base en la variable fogón (Cocinar alimentos para un núcleo y compartirlos define un hogar), además de establecer las condiciones básicas de construcción de la vivienda en dimensiones y materiales”.[15]

2.4. Informó que la “dinámica diaria” de recolección de información incluyó: 1. Diagramación y esquema básico de las viviendas; 2. Numeración de las viviendas; 3. Marcación con logotipo; 4. Aviso de realización de la encuesta, el día anterior al día de verificación; 5. Aplicación de la encuesta y verificación de las viviendas; 6. Repaso cuando no se encontraba quien suministraba la información; 7. Los verificadores estuvieron tres (3) días en todos los AHDi, escuchando a la comunidad; 8. Constitución de grupos especiales para completar la información de las viviendas en las cuales no se identificaban plenamente habitantes y/o hogares; 9. Atención durante un año de solicitudes de habitantes y revisión de cada caso. Finalmente, en agosto de 2014 se entregó el último informe y cierre definitivo de las base de datos.

2.6. Señaló que se firmó el Convenio Interadministrativo No. 006 de 2015, entre el Fondo Adaptación, el municipio, EMCALI y la CVC, con el objeto de “definir a partir de las estrategias existentes, el Plan de reasentamiento para los hogares en riesgo no mitigable del Macroproyecto Jarillón de Cali e iniciar su implementación, incluida la estructuración de proyectos de vivienda y adquisición de vivienda e infraestructura asociada, para la población beneficiaria”.[16] Igualmente, en el Plan de Ordenamiento Territorial, el plan Jarillón es un proyecto de nivel estratégico que hace parte del programa de gestión integral del riesgo, y en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Cali progresa contigo”, dicho plan está dentro del marco de las estrategias de intervención territorial.

2.7. Explicó que el objetivo principal del Plan Jarillón de Cali es mitigar el riesgo de las personas que habitan en el Jarillón de Aguablanca, y las Lagunas del Pondaje y Charco Azul, “así como el riesgo que sobre la ciudad y sus habitantes genera por la ocupación y deterioro causado por las personas que ocupan esta estructura vial para la protección de más de 900.000 habitantes de la ciudad de Cali”.[17] Agregó que los terrenos donde se encuentran los AHDl son zona de amenaza alta por inundación fluvial y pluvial y áreas forestales protectoras de los ríos Cauca y Cali, zona de protección ambiental donde no está permitido el uso de vivienda.

2.8. Por su parte, precisó que el Jarillón de Cali no se trata de un programa de vivienda gratuito, ya que su objeto principal está dirigido única y exclusivamente a mitigar el riesgo por inundación. Además, precisó que el componente social del Plan, en cuanto a compensaciones económicas y/o asignación de vivienda de interés prioritario, es competencia de la Secretaría de Gestión del Riesgo, de Emergencia y Desastres, de manera que “el querellado debe dirigirse a esa entidad”.[18] Finalmente, solicitó que se nieguen todas las pretensiones de la acción de tutela presentada por el accionante.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Decisión de primera instancia[19]

3.1.1. El Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cali, mediante sentencia del 11 de diciembre de 2018, negó las pretensiones de la acción de tutela. Consideró que la acción de la alcaldía obedeció a razones técnicas, jurídicas y de seguridad de los habitantes del sector Jarillón del Río Cauca, “siendo un proceso que se ha

desarrollado por espacio de varios años, contando con la concertación de la ciudadanía afectada por los trámites de reasentamiento”.[20]

3.1.2. Agregó que en la jurisprudencia constitucional se ha indicado que derechos conexos con la vivienda digna pueden resultar comprometidos cuando quienes habitan el inmueble viven una situación de riesgo extraordinario,[21] en ese sentido, “un hogar que pueda llamarse digno debe contar con condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes”.[22]

3.1.3. Por su parte, sostuvo que las entidades territoriales están a cargo de la prevención y atención de desastres, así como de la mitigación del riesgo en el que se encuentra la población localizada en zonas donde pueda ocurrir un desastre,[23] y el inmueble ocupado por el actor en el barrio Puerto Nuevo, “se encuentra en zona de riesgo no mitigable”.[24]

3.1.4. Finalmente, afirmó que la Corte Constitucional ha señalado que cuando se trata de actos administrativos adoptados en juicios de policía de restitución de bienes de uso público, “la acción de tutela es, por regla general, improcedente, debido a la existencia de otro medio de defensa judicial”.[25]

3.2. Impugnación.[26] El accionante presentó escrito de impugnación el 15 de enero de 2019. Allí afirmó que es deber de los operadores judiciales respetar los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Colombia, en los cuales se establece el alcance del derecho a la vivienda. De manera que la Secretaría de Seguridad y Justicia, “no puede desalojarme del inmueble que habito desde hace más de 39 años, sin entregarme compensación que me posibilite la compra de vivienda nueva o usada, o entregarme una vivienda de interés prioritario en el cual pueda vivir”,[27] especialmente por su edad y porque no tiene un trabajo formal y no cuenta con algún familiar con quien pueda convivir. Por último, agregó que en ejecución del plan Jarillón se le están negando los beneficios dispuestos a favor de las personas a quienes se les “demolerá la casa”.

3.3. Decisión de segunda instancia.[28] El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de esa misma ciudad, mediante sentencia del 13 de febrero de 2019, declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto del 21 de noviembre de 2018, debido a que no se integró debidamente el contradictorio por indebida notificación.[29] En consecuencia, el Juzgado

Cuarto Municipal de Pequeñas causas Laborales de Cali, profirió una nueva providencia el 21 de febrero de 2019,[30] con base en las mismas consideraciones expuestas en el fallo del 11 de diciembre de 2018. Esta providencia no fue objeto de impugnación.

4. Actuaciones en sede de revisión

4.1. Mediante auto del doce de agosto de dos mil diecinueve, la Magistrada Sustanciadora dispuso que, por Secretaría General de esta Corporación, se vinculara a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali, para que manifestara todo lo que considerara pertinente, en relación con sus competencias y en el término de tres (3) días hábiles.

4.2. En cumplimiento de este Auto, el funcionario a cargo de la entidad vinculada, junto con el asesor del Despacho del Alcalde, respondieron extemporáneamente, mediante escritos enviados a través de correo electrónico, el veintitrés de agosto de dos mil diecinueve.[31]

4.3. En el documento se hizo referencia a los antecedentes del Plan Jarillón, los cuales también fueron expuestos por la Inspectora Urbana de Policía, en el trámite de primera instancia.[32] Agregó que el proyecto fue el resultado de las sentencias judiciales que resolvieron la acción popular interpuesta por la comunidad afectada, mediante las cuales se ordenó efectuar censos en la zona de alto riesgo, así como realizar las gestiones administrativas necesarias para la reubicación de los asentamientos del Jarillón del Río Cauca.

4.4. Además, recordó que el municipio expidió el Decreto Municipal No. 411.0.20.0480 de agosto de 2016, modificado por el Decreto 411.0.20.0522 de septiembre del mismo año, en el cual fijó el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarillón de Cali y destacó que esta norma contiene “todo lo relacionado con la posibilidad que tienen los beneficiarios del proyecto para tener acceso a una vivienda de interés prioritario que entrega el proyecto, las cuales son financiadas al 100% por parte del Fondo Adaptación”,[33] y transcribió el siguiente artículo del Decreto Municipal No. 411.0.20.0480 de agosto de 2016, según el cual:

Artículo Décimo Quinto: Del traslado definitivo a una VIP. Las unidades sociales que habiten

y que se encuentren en ocupación permanente de un bien de uso público ubicado dentro de las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable por inundación, consideradas dentro del Plan Jarillón de Cali, podrán tener derecho al traslado definitivo a una vivienda de interés social prioritario (VIP) como reposición, la cual tiene un valor de (70) SMLMV, previo el cumplimiento de los requisitos legales.

4.5. En seguida, enlistaron los requisitos que se requieren para tener derecho al traslado definitivo a una vivienda de interés social prioritario:[34] i) encontrarse en la base de datos oficial, ii) ingresos mensuales del hogar inferiores a cuatro SMLMV, salvo “los casos en que los propietarios o poseedores opten por una vivienda de interés social -VIP-, como forma de pago”, iii) no haber sido beneficiario de subsidios familiares de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional, salvo quienes la hayan perdido por imposibilidad de pago, cuando sea inhabitable, o haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno. iv) ninguno de los miembros del hogar debe ser propietario o poseedor de una vivienda, salvo las unidades sociales desplazadas por la violencia y la propiedad se encuentre en la zona en la que ocurrió, en cuyo caso se deberá verificar si la vivienda es habitable, conforme a la sentencia T-046 de 2015. Al respecto, indicaron que en caso de que haya oposición para la entrega de la vivienda, el mismo decreto establece el impulso del proceso policivo de restitución de bienes de uso público.

4.6. Con relación al caso particular del accionante, relató que la verificación sociodemográfica del techo No. 182959-1, fue realizada el 18 de octubre de 2013, por un funcionario del equipo social del Plan Jarillón, “datos que fueron suministrados por el encuestado OMAR ZUÑIGA DÍAZ”,[35] y en la que se constató que los miembros que componían el hogar eran: Omar Zuñiga Díaz- jefe de hogar; Lilibeth Zuñiga Torres-hija; Lisbeth Torres Minotta-hijastra; Lorena Torres Minotta-conyuge/compañera; y Lizeth Torres Minotta-hijastra. Agregó que, una vez revisada la base de datos, se evidenció que la vivienda fue demolida el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

4.7. Agregó que en el marco del Convenio Interadministrativo No. 001 de 2015, firmado entre el municipio Santiago de Cali y el Fondo Adaptación, se adelantó el estudio de títulos de los predios ubicados en la zona del jarillón, y concluyeron que el techo No. 182959-1

se encuentra en terrenos de propiedad del municipio, con destino a uso público (...) el cual fue adquirido mediante Resolución de Transferencia No. 0310-0712 del 17 de octubre de 2012, aclarada mediante resolución No. 0310-0770 del 9 de noviembre de 2012, donde se transfiere al Municipio de Santiago de Cali el derecho de dominio y posesión real, material, pacífica e ininterrumpida que ejercía la Corporación Regional del Valle del Cauca CVC y que forman parte del dique de protección contra inundaciones – margen izquierdo del Río Cauca.[36]

4.8. Del mismo modo, señalaron que el techo No. 182959-1 se encuentra ubicado en la franja de obra para el realce y reforzamiento del dique de protección contra inundaciones. Además, recordaron que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y es prohibido construir en estos lugares, según el artículo 679 del Código Civil Colombiano. Agregaron que, mediante Decreto 0668 del 4 de octubre de 2005, se declaró al denominado Jarillón del río Cauca, como zona de alto riesgo no mitigable.

4.9. Relataron que se hicieron varias visitas al hogar del accionante: inicialmente, la realizada el 18 de octubre de 2013, fecha en la que se diligenció la ficha de verificación sociodemográfica-PJAOC. La segunda, el primero en marzo de 2018, para socializar los decretos relacionados con compensaciones económicas, cuya acta estaba firmada por el actor. La tercera visita fue el primero de marzo de dos mil dieciocho, con el objeto de entregar el formato de recolección documental, que afirman fue recibido por la hijastra del accionante. Luego, el dos de abril de 2018, con el fin de entregar invitación a participar en jornadas de concertación, la cual fue recibida por el jefe de hogar. Finalmente, el veinticuatro de abril de 2018, para invitar a participar en la jornada de concertación del Decreto municipal 4112.010.20.0153 del cuatro de abril de dos mil dieciocho, “Por el cual se establecen otras compensaciones a título de subsidio en el marco del proyecto Plan Jarillón de Cali”. [37] Después, el 6 de septiembre del mismo año, se solicitó el inicio de proceso policivo de restitución y protección de bienes inmuebles, cuya audiencia se realizó el ocho de noviembre de dos mil dieciocho.

4.10. Expusieron que el Área Social del Proyecto Plan Jarillón realizó el cierre social del hogar No. 182959-1, el siete de junio de dos mil dieciocho, y que “la información suministrada no se puede modificar, ni alterar, en el sentido de que no se pueden excluir

personas verificadas dentro de un hogar”. [38] Añadieron, que el proyecto Plan Jarillón de Cali no es un programa de vivienda gratuita, pues su objetivo principal está dirigido única y exclusivamente a mitigar el riesgo de las personas que habitan en el jarillón. En el mismo sentido, señalaron que “no es un programa de vivienda de interés prioritario ni de ninguna de esas especies, no es un programa de regularización de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto AHDI, ni de regularización de predios o de titularización de ellos”,[39] cuyo fin es la “mitigación del riesgo de las personas que fueron verificadas como víctimas de la ola invernal”. [40]

4.11. Con relación a los cuestionamientos del actor sobre la indebida notificación del proceso de protección de bienes de uso público y la indefensión en la que se encontró durante la audiencia realizada en la Inspección Urbana de Policía, la entidad vinculada sostuvo que “el accionante no propuso ninguna nulidad sobre el particular, pudo acudir en sede del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en la que muy bien pudo pedir una medida provisional”. [41]

4.12. Respecto al hecho sexto, expuesto en el escrito de tutela, señalaron que es parcialmente cierto, por cuanto “se informó en la audiencia que presentaba un cruce por la propiedad que tiene su hija, lo que significa que no cumple con los requisitos exigidos para ser beneficiario del proyecto”. [42] Agregaron que, “durante todo el proceso en el que intervenimos para tratar de servirle en el posible proceso de reasentamiento siempre fue renuente, nunca quiso comparecer ni aceptar el proceso de reasentamiento; vencido el término de nuestra intervención sin que el manifestara su intención de suscribir los acuerdos sociales, por su renuencia, se produjo el cierre social”. [43]

4.13. Además, indicaron que con la interposición de la querella policiva termina la “labor social y el municipio adquiere jurisdicción y competencia policiva-administrativa, ya no se pueden hacer acuerdos sociales de intervención para reasentar”. [44] Al final, solicitaron negar las pretensiones del accionante, teniendo en cuenta que: i) Estaban disponibles los recursos administrativos y judiciales para cuestionar la diligencia policiva; ii) El actor no asumió la carga probatoria que le correspondía, pues se limitó a relatar hechos; iii) No hay vulneración de derechos fundamentales, como tampoco existencia de la “vulnerabilidad alegada”. [45]

4.14. Finalmente, adjuntaron digitalizados los siguientes documentos:

v Ficha de verificación sociodemográfica-PJAOC, correspondiente al hogar del señor Omar Zúñiga Díaz.[46]

v Oficio suscrito por el coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres Cali-CMGRD y dirigido al accionante, del veinticinco de julio de dos mil catorce, en el que se informa que la vivienda se encuentra ubicada en una zona de alto riesgo no mitigable.[47]

v Citación del dos de abril de dos mil dieciocho, dirigida al accionante, para jornadas de concertación según Decretos de compensación.[48]

v Citación del veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, dirigida al actor, con el objeto de participar en las jornadas de concertación del Decreto Municipal No. 4112.010.20.0153 de dos mil dieciocho.[49]

v Acta de cierre social, del siete de junio de dos mil dieciocho, con el cual finaliza el seguimiento al hogar del accionante.[50]

v Documento titulado Síntesis de titularidad de bien inmueble localizado en la zona del jarillón margen izquierda del río Cauca, del municipio de Santiago de Cali, objeto de intervención del proyecto Plan Jarillón de Cali, suscrito el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho por la Secretaría de Gestión del Riesgo, en el cual se establecen las condiciones de riesgo de la zona. Además, contiene planos de la zona del jarillón, así como del barrio en el que se encuentra la vivienda del accionante y una fotografía de esta última.[51]

v Certificado de tradición y libertad de inmueble del que es propietaria Lisbeth Torres Minotta, desde el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.[52]

v Constancia de reporte histórico de cruces, suscrita por contratista del área de sistemas del proyecto Plan Jarillón de Cali, en el que consta un cruce con Catastro, debido al inmueble del que es propietaria Lisbeth Torres Minotta.

v Formato de estudio jurídico Plan Jarillón de Cali, en el que se estableció que el hogar en cabeza del accionante no cumplía con uno de los requisitos para ser postulable al proceso

de reasentamiento.[53]

v Formato de análisis de cruces de habilitación/no habilitación, del once de febrero de dos mil diecinueve, en el que se concluyó que el hogar en cabeza del accionante, estaba inhabilitado para continuar en el proceso de reasentamiento.[54]

v Oficio suscrito por el Asesor de Despacho del Alcalde, del cinco de septiembre de dos mil dieciocho, con el fin iniciar el proceso policivo de restitución y protección de bienes inmuebles.[55]

v Decreto municipal No. 411.0.20.0480, del veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, “por el cual se establece el procedimiento para la implementación de compensaciones en el proceso de reasentamiento del Plan Jarrillón de Cali”.[56]

v Decreto municipal No. 411.0.20.0522. del veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, “Por el cual se modifica, corrige y adiciona el Decreto No. 411.0.20.0480”.[57]

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

2. Examen de procedibilidad de la acción de tutela

2.2. Inmediatez. Este requisito se cumple en el caso concreto, en vista de que la audiencia pública realizada por la Inspección Urbana de Policía Categoría Especial Plan Jarrillón, en la que se informó al accionante que su hogar no era beneficiario de una vivienda de interés prioritario y que debía desocupar su casa, fue realizada el 8 de noviembre de 2018, y el escrito de tutela fue radicado el 20 de noviembre del mismo año. De manera que el lapso entre dicha diligencia y la presentación de la acción de tutela fue de doce días calendario, tiempo que la Sala de Revisión encuentra razonable y oportuno.

2.3. Subsidiariedad. En el caso concreto, el accionante es una persona de 62 años,

circunstancia que lo hace acreedor de especial protección constitucional, por ser un adulto mayor que se encuentra en una grave situación de vulnerabilidad, debido a que no devenga una pensión, vive solo, sus ingresos dependen del reciclaje informal, carece de una red social de apoyo y padece hipertensión.[58] Ante el escenario de desalojo de la vivienda que ha sido su residencia por casi 40 años, así como de la negativa de incluirlo en el programa de vivienda prioritaria del Plan Jarillón de Cali, y la demolición de su casa, se encuentra en una situación grave, pues podría estar viviendo en la calle, lo cual que urge la intervención del juez constitucional para determinar, en el menor tiempo posible, el derecho subjetivo que le asistiría al actor en relación con la vivienda con fin de reubicación.

2.3.1. Las circunstancias del accionante son todavía más graves, porque no solamente está siendo privado de su lugar de habitación para protegerse de los azares climáticos, sino que dicha carencia amenaza el goce de otros derechos como la vida y la salud, pues queda sin un espacio donde almacenar y preparar sus alimentos y un lugar donde descansar y asegurar su higiene personal, etc.

2.3.2. De modo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, si bien es un recurso idóneo para cuestionar las actuaciones de la administración pública, no es un mecanismo eficaz para conjurar la lesión al derecho a la vivienda del accionante, pues la tardanza de esta acción en relación con las actuales condiciones de vida y salud que vive el tutelante, resulta ser una carga desproporcionada. De manera que el amparo procede en este caso y desplazada la acción contencioso-administrativa, teniendo en cuenta que se configura un perjuicio irremediable, pues la vivienda del actor fue demolida y no cuenta con una red familiar de apoyo que pueda brindarle un techo para proteger su salud y su vida, lo que significa que se encuentra expuesto a la inseguridad de la calle, a las dolencias que derivan de estar expuesto todo el tiempo al frío, lluvia, a la contaminación del ambiente, así como la carencia de alimentos y un lugar donde prepararlos, etc.

3. Problema jurídico

3.1. En primer lugar, la Sala de Revisión considera pertinente precisar que si bien la pretensión del actor era la inclusión en el programa de vivienda del Plan Jarillón de Cali, de los hechos narrados en el escrito de tutela se desprende la necesidad de estudiar el efectivo respeto de las garantías procesales en el marco del proceso de desalojo, y en

consecuencia, proferir las órdenes pertinentes, teniendo en cuenta que en la jurisprudencia de este Tribunal se ha reiterado la facultad con la que cuentan los jueces para “al momento de resolver el caso concreto, conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo a la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales fallados”.[59]

3.2. De manera que cuando el accionante del amparo solicita la protección de un derecho fundamental, el operador jurídico puede advertir situaciones que constituyan una o varias lesiones a derechos constitucionales distintos a los invocados, si así se desprende de los hechos probados. Por lo tanto, el Juez de tutela cuenta con la facultad de “examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección”.[60]

3.3. En este sentido, la Sala debe ocuparse de resolver los siguientes interrogantes:

Primero, ¿La Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio de Cali vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante, cuando lo excluyó del programa de vivienda de interés prioritario del Plan Jarillón, con fundamento en que la hija de quien fue su compañera sentimental, es actualmente propietaria de un inmueble?

Segundo, ¿La Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio de Cali, vulneraron el derecho al debido proceso administrativo, cuando omitieron asegurar garantías procesales durante el desalojo respecto a la actuación administrativa que concluyó en la exclusión del programa de vivienda del Plan Jarillón?

Para responder las preguntas formuladas, la Sala de Revisión desarrollará los siguientes temas: Primero, el contenido y alcance del derecho fundamental a la vivienda digna. Segundo, el desalojo forzoso como una violación grave de derechos humanos. Tercero, la responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención y atención de desastres y el deber de reubicación. Posteriormente, el caso concreto será resuelto.

4. Contenido y alcance del derecho fundamental a la vivienda digna. Reiteración de Jurisprudencia.

4.1. La protección constitucional del derecho a la vivienda ha transitado por dos momentos jurisprudenciales: en el primero, este derecho fue amparado con la acción de tutela a partir del criterio de conexidad, y posteriormente, fue consolidándose la posición que lo categorizó como un derecho fundamental autónomo.

4.2. La naturaleza fundamental del derecho a la vivienda ha sido establecida por este Tribunal en diversas providencias. En la sentencia T-199 de 2010[61] se protegió esta garantía, debido a que los inmuebles de algunas familias se encontraban ubicados en una zona donde ocurrían continuos deslizamientos y derrumbes, pero la alcaldía no había dado respuesta a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. En esta oportunidad, este Tribunal señaló que se “ha reconocido el carácter iusfundamental del derecho a la vivienda digna”. [62] Más adelante, allí se señaló que “existe una consolidada jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna, cuando se afectan las condiciones de habitabilidad del inmueble y adicionalmente resultan amenazados los derechos a la vida y a la integridad personal de sus ocupantes”. De manera que la Corte ordenó la realización de un dictámen para determinar la estabilidad de las viviendas. [63]

4.3. Posteriormente, esta Corporación se ocupó en la sentencia T-109 de 2011 del caso de una vivienda localizada en una zona declarada de riesgo no mitigable, en la que habitaban madre e hija, las dos madres de cabeza de familia, y sus hijos menores de edad. Allí se destacó que el carácter fundamental del derecho a la vivienda, hasta ese momento había sido reconocido a favor de las familias desplazadas por la violencia, [64] por lo que en relación con otras circunstancias “adquiere rango fundamental cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental”.

4.4. Luego, la jurisprudencia giró hacia la naturaleza fundamental autónoma del derecho a la vivienda. Así ocurrió en la sentencia T-526 de 2012, [65] en la que se estudió el caso de una vivienda en riesgo de ser arrasada por estar localizada muy cerca de una quebrada. Allí se señaló que progresivamente la jurisprudencia constitucional avanzó hacia la tesis que plantea que tanto los derechos económicos sociales y culturales como los derechos civiles y políticos tienen una faceta prestacional, por lo que para los dos grupos de derechos aplican los principios de progresividad y no regresividad, como también obligaciones positivas y negativas, conforme fue expuesto en la sentencia C-372 de 2011, [66] de manera

que

En resumen, (i) en un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, (ii) para adquirir el rango de fundamental, debía estar en conexidad con un derecho fundamental, como por ejemplo la vida o el mínimo vital y, (iii) en la actualidad, esta Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana.[67]

4.5. Posteriormente, en la sentencia T-698 de 2015[68], esta Corporación nuevamente reiteró que “la Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo”. En el mismo sentido, durante los años siguientes se ha venido abordando este derecho como fundamental autónomo.[69]

4.6. Ahora bien, este Tribunal “se ha remitido a la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales con el objetivo de precisar los lineamientos esenciales que una vivienda ha de tener para considerarse “digna” o “adecuada”. [70] Según este comité de expertos, “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. [71]

4.7. Bajo esta consideración, el Comité precisó algunos de los factores que deben tenerse en cuenta para evaluar si una forma de vivienda es adecuada,[72] los cuales han sido expuestos de forma reiterada en la jurisprudencia constitucional:[73]

Primero. Seguridad Jurídica de la Tenencia. Esta garantía implica que sin diferenciar cuál sea el tipo de tenencia, como por ejemplo, asentamientos informales, los Estados deben asegurar su protección contra el desalojo, hostigamiento u otras amenazas.

Segundo. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y todos los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Del mismo modo, acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar,

calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, entre otros.

Tercero. Gastos soportables. Esta dimensión incluye que el costo que implica la vivienda no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas y sean “conmensurados con los niveles de ingreso”, [74] creación de subsidios de vivienda, control de aumentos desproporcionados de los alquileres, entre otros.

Cuarto. Habitabilidad, que implica un espacio adecuado para proteger a sus ocupantes de los vaivenes climáticos, riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como debe proteger la seguridad física de los ocupantes. Igualmente, los Estados deben aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS, debido a la relación directa que existe entre una vivienda inadecuada y las tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

Quinto. Asequibilidad de la vivienda para quienes tengan derecho y debe concederse acceso pleno y sostenible a los recursos para conseguirla, a favor de los grupos en situación de desventaja. “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”, [75] entre otros.

Sexto. Lugar. La ubicación geográfica de la vivienda debe permitir el acceso a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales. Igualmente, no debe estar localizada en espacios contaminados, ni próximos a fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.

5. Derecho fundamental al Debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. El Estado de derecho se caracteriza porque su filosofía reprocha de manera vehemente el capricho de los gobernantes, y en su lugar, emerge el principio de legalidad, a partir del cual se reglamentan las actuaciones de la administración pública, para que las personas tengan las garantías suficientes y no se tomen decisiones arbitrarias o caprichosas. En este sentido, la Constitución Política de 1991 incluyó el artículo 29, según el

cual “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

5.2. De modo que este derecho constituye una “barrera de contención a la arbitrariedad”, [76] y ha sido definido como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal” [77]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. [78]

5.3. En esta dirección, el debido proceso administrativo cobija varias garantías que limitan el ejercicio del poder público:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. [79]

5.4. De modo que “como mecanismo para la realización de la justicia y la materialización del derecho, el debido proceso obliga a los servidores del Estado a ajustar sus decisiones al respeto de las etapas procesales a la luz de la Constitución y de la Ley”.

5.5. Por su parte, las decisiones que tome la administración en el marco de las actuaciones administrativas deben estar consignadas en actos administrativos debidamente motivados.

La motivación del acto administrativo es parte del derecho al debido proceso

administrativo, porque permite que el ciudadano conozca con certeza las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma, las personas pueden verificar que aquellas se ajustan a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley para encausar al funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones[80]”.[81]

5.6. Ahora bien, con relación al debido proceso en los procesos de desalojo, este Tribunal ha establecido que debe adelantarse con el pleno respeto de los derechos fundamentales y debido proceso de las personas desalojadas, de modo que “debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables”.[82]

5.7. En este sentido, se ha señalado que si bien son legítimas las medidas de la administración tendientes a recuperar bienes inmuebles, “se 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”, a las cuales se hará referencia en el siguiente acápite.

6. Desalojo forzoso: Violación grave de derechos humanos.

6.2. Los desalojos forzosos, además de vulnerar el derecho a la vivienda digna, de igual forma lesionan otros derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC, y “también pueden dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”.[86]

6.3. El Comité DESC ha definido el desalojo forzoso como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole, ni permitirle su acceso a ellos”.[87] De manera que son varios los elementos que hacen parte de esta definición y juntos o por separado constituyen un desalojo forzoso. Estos elementos son: i) Separación temporal o permanente de la vivienda; ii) separación de la vivienda en contra de la voluntad de los ocupantes; iii) separación de la vivienda sin alternativa de reubicación y sin indemnización adecuada; y iv) Imposibilidad de impugnar la

decisión o un trámite de desalojo sin garantías procesales.

6.4. Finalmente, entre otros aspectos, en la Observación General No. 7, también se señala que en general, los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos.[88]

a. Desalojo forzoso de sujetos de especial protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

6.5. El desalojo forzoso es una práctica que, como lo señala el Comité DESC, además de ser violación grave de derechos humanos, que involucra tanto el derecho a la vivienda como otras garantías, afecta de manera desproporcionada a ciertos grupos que se encuentran en una situación de desventaja,[89] como los adultos mayores. En este sentido, uno de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad,[90] es la independencia, el cual se manifiesta en que estas personas tengan “acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia”,[91] así como en que puedan “residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible”.[92]

6.6. En este sentido, es necesario reiterar que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional y que esta Corporación ha amparado el derecho a la vivienda de estas personas, cuando se ven obligadas a enfrentar un desalojo forzoso.

6.7. En la sentencia T-566 de 2013,[93] la Corte se ocupó del caso de una persona de 67 años, que vivía de la venta ambulante de dulces y su vivienda estaba ubicada en una zona de alto riesgo, por lo que le ordenaron evacuarla para proceder a demolerla, sin alternativa de reubicación y con un subsidio de arrendamiento que fue suspendido, de manera que “el resultado es que el actor quedó sin vivienda, expuesto a condiciones de mayor vulnerabilidad por ser una persona de la tercera edad, que no sabe leer ni escribir, en situación de pobreza y sin un trabajo estable, como quiera que subsiste de la venta ambulante de dulces”. En consecuencia, se ordenó reanudar el pago del subsidio de arrendamiento temporal, hasta tanto se hubiese realizado la reubicación efectiva.

6.8. En la sentencia T-347 de 2015,[94] un ciudadano de 76 años, quien vivía en su casa, ubicada en espacio público, enfrentaba un proceso de desalojo. Al respecto, esta

Corporación señaló que “El Estado tiene una obligación específica de proteger a los sujetos de especial protección constitucional y en ese sentido, debe priorizar la garantía del derecho a la vivienda de estos grupos vulnerables”. Por tanto, ordenó suspender la diligencia de desalojo, hasta tanto se garantizara una alternativa definitiva de vivienda al accionante.

6.9. De manera que la protección constitucional reforzada a favor de los adultos mayores, ha sido un criterio usado por esta Corte para amparar el derecho a la vivienda de estas personas frente a desalojos forzosos, por lo que en estos casos las autoridades públicas deben “proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, desplazados, etc”[95]

b. Las garantías procesales en materia de desalojos forzosos.

6.10. Con relación a las garantías procesales, la Observación General No. 7,[96] expone que son varias las que deben asegurarse en el contexto de los desalojos forzosos, entre ellas: Primero, “un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas, con antelación a la fecha prevista para el desalojo”. Segundo, “ofrecer recursos jurídicos”. Tercero, “ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los Tribunales”.

6.11. Igualmente, el Relator Especial para el derecho a la vivienda adecuada, ha señalado que es necesario que los desalojos forzosos que se planean realizar para ejecutar proyectos de desarrollo, deberían incluir oportunidades y esfuerzos para facilitar apoyo legal a las personas afectadas, acerca de sus derechos y opciones, así como sostener audiencia(s) públicas que provean a las personas afectadas y a sus abogados, oportunidades para cuestionar la decisión de desalojo y/o presentar alternativas.[97] Además, señaló que cualquier decisión relacionada con el desalojo debe ser anunciada con suficiente antelación.[98]

6.12. En este mismo sentido, ONU HABITAT advierte que los recursos jurídicos y de otro tipo deben estar disponibles en todo momento, durante el tiempo que transcurre antes, durante y después del desalojo forzoso. “Todas las personas amenazadas u objeto de desalojo forzoso tienen derecho a acceder a un recurso oportuno, que incluya una audiencia

imparcial, el acceso a la asistencia letrada y asistencia jurídica (gratuita, en caso necesario)".[99] (Negrilla fuera del texto original)

6.13. Por su parte, esta Corporación ha abordado las garantías procesales en materia de desalojos forzosos, como obligaciones que deben cumplir las autoridades públicas, cuando pretendan recuperar bienes a través de procesos policivos, con el objeto de proteger los derechos fundamentales de los afectados.[100] En efecto, en la sentencia T-528 de 2011,[101] esta Corporación, tras citar la Observación General No. 7, afirmó que: "el desalojo que se apegue al debido proceso es una medida legítima de protección de la propiedad, pero por su naturaleza coactiva, la administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un procedimiento que atente contra los derechos de las personas desalojadas".

6.14. Del mismo modo, en la sentencia T-247 de 2018, se reiteró que el Comité encontró que hay desalojos justificados y otros injustificados, pero que todos ellos deben hacerse compatibles con el derecho a "que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados", "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". Y posteriormente, reiteró las garantías procesales que enlista la Observación General No. 7.

7. Responsabilidad de las autoridades municipales en la prevención y atención de desastres y el deber de reubicación. Reiteración de jurisprudencia.

7.1. En la sentencia T-041 de 2011,[102] las viviendas de las accionantes estaban ubicadas en una zona del municipio de Quibdó, en un estado de profundo deterioro, debido a inundaciones que ocasionaron el deterioro de las viviendas, y además, repetidos derrumbamientos de la loma. En esta providencia, luego de citar las normas legales que reglamentan la competencia de los municipios en relación con la prevención y atención de desastres,[103] la Corte explicó que "las autoridades administrativas están en el deber de desarrollar herramientas idóneas y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, ello con el fin de proteger la vida de este grupo de personas". [104] En esta ocasión, esta Corporación ordenó la reubicación temporal de las personas afectadas, hasta tanto se ejecutaran las obras de construcción del

plan de contingencia municipal.

7.2. Por su parte, en la sentencia T-566 de 2013,[105] fue objeto de estudio el caso de un adulto mayor, cuya vivienda fue demolida porque estaba ubicada en una zona de alto riesgo, y tras unos meses de recibir el subsidio de arrendamiento, este fue suspendido, pese a que no había sido reubicado. En esta oportunidad, esta Corporación ordenó reanudar el pago de subsidio de arrendamiento hasta tanto se asegurara una vivienda definitiva.

7.3. Con ocasión de la negativa dada por el Instituto de Vivienda de Medellín, en el sentido no otorgar un subsidio de arrendamiento a una familia evacuada de su vivienda debido a que tenía “deficiencias constructivas y deterioro en la estructura”, pues uno de los cónyuges era propietario de otra vivienda, en la sentencia T-046 de 2015,[106] este Tribunal consideró que la entidad accionada debió verificar previamente, si el nuevo inmueble cumplía con el requisito de habitabilidad. En efecto, hecha esta constatación, se estableció que dicha vivienda no cumplía con los estándares necesarios para asegurar la integridad física de la familia afectada.

Adicionalmente, allí se afirmó que “En resumen, la jurisprudencia constitucional ha amparado los derechos a la seguridad personal, a la integridad personal y a la vivienda digna de personas que se encuentran fácticamente en circunstancias de vulnerabilidad al encontrarse sus viviendas ubicadas en una zona de alto riesgo, independientemente de que estos ostenten la calidad de propietario o poseedor del inmueble afectado”.

7.4. En la sentencia T-390 de 2018,[107] para el caso de las familias damnificadas por un desastre natural, se hizo referencia a la reubicación temporal, que se realiza a través de arriendo temporal o albergue temporal. En ambos casos, “los beneficiarios de estos mecanismos son todas las personas que residan en el inmueble objeto de ocurrencia de los hechos”. Además, en esta oportunidad se efectuó la reubicación, pero a unas viviendas que amenazaban con ruina, lo que se concibió como una amenaza a la integridad personal. Al respecto se indicó que “la competencia de los alcaldes en materia de prevención y atención de desastres, no se limita a las zonas de alto riesgo, no se agotan con la reubicación de asentamientos.[108] Por lo contrario, ellas también están asociadas con el constante monitoreo y planificación de desarrollo en condiciones de seguridad”.

7.5. Recientemente, en la sentencia T-203A de 2018,[109] se reiteró que los entes

territoriales tienen la obligación de reubicación, cuando “la vivienda se encuentra en situación que ponga en peligro la vida de las personas, es necesario que ‘se proceda a la evacuación de las personas para proteger su vida y además será obligación del Estado efectuar los actos administrativos indispensables para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban’[110]”.

En esta oportunidad, la situación que estudió la Corte, involucró a una mujer de 74 años, que habitaba una vivienda afectada por inundaciones y deslizamientos, de manera que la zona en la que estaba localizada fue declarada de alto riesgo no mitigable. No obstante, no había sido reubicada y tampoco le habían otorgado subsidio alguno. En este sentido, se ordenó que la accionante y su núcleo familiar fuesen incluidos en un programa de vivienda de interés social.

8. Solución del caso concreto

8.1. Omar Zuñiga Díaz presentó acción de tutela debido a que la entidad accionada lo excluyó del programa social de vivienda del Plan Jarillón de Cali, previsto a favor de las personas que habitaban la zona de alto riesgo no mitigable y que por tanto debían ser reubicadas. Esta situación fue informada al accionante en la audiencia pública realizada en el marco del proceso policivo que culminó con la orden de desalojo. Dicha decisión de exclusión fue justificada bajo el argumento de que uno de los miembros del hogar censado en 2013, casi cinco años después aparece como propietaria de un inmueble. Al respecto, el decreto municipal que reglamenta el otorgamiento de vivienda a las personas desalojadas, contempla como uno de los requisitos que ninguno de los miembros del hogar debe ser titular del derecho de dominio sobre una vivienda.

8.2. Con relación a este requisito, la definición dada por el Departamento Nacional de Estadística-DANE para la expresión hogar es: “Persona o grupo de personas que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir la dormida y/o la comida. Pueden ser familiares o no entre sí”. [111] Del mismo modo, el Decreto 1077 de 2015, que reglamenta el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, define al hogar objeto de este subsidio como aquel “conformado por una o más personas que integren el mismo núcleo familiar, los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos

de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional”.

- i) Puede estar conformado por una persona o por un grupo de personas, quienes pueden o no ser familiares.
- ii) La persona o las personas ocupan total o parcialmente un inmueble.
- iii) La persona o las personas comparten la comida.

8.4. Por su parte, en el artículo 10º del Decreto No. 411.0.20.0480,[112] expedido por la Alcaldía de Santiago de Cali, se hace referencia a Unidad Social, la cual es definida igualmente como “las personas o grupo de personas naturales, con o sin vínculo de consanguinidad que se han asociado para satisfacer sus necesidades habitacionales o negocios de manera permanente”. De manera que cuando las personas se asocian para resolver una necesidad habitacional, se denomina Unidad Social Hogar.

8.5. Ahora bien, además de estas características que definen un hogar, el Estado Colombiano también se atiene a las diversas dinámicas familiares y a la reconfiguración de los hogares, tal como puede apreciarse en la política pública de vivienda. En este sentido, en el Decreto 1077 de 2015, que reglamentó el subsidio familiar de vivienda de interés social en todo el territorio nacional, se determinó que “cuando se produzca la disolución de la sociedad conyugal o de la unión marital de hecho, podrá ser parte de un nuevo hogar postulante, el cónyuge que no viva en la solución habitacional en donde se aplicó el subsidio, siempre y cuando a este no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada”.[113] De modo que cuando un hogar ha resultado beneficiado con un subsidio de vivienda y la pareja se separa, surgen dos hogares diferenciados, por lo que uno de ellos, si cumple las condiciones, puede postularse a otro subsidio.

8.6. En efecto, los hogares no son un grupo estático que se mantiene en el tiempo, sino que con el paso de los años enfrenta transformaciones, de ahí que el Departamento Nacional de Planeación se refiera al ciclo de vida de las familias,[114] con lo que se reconocen los diversos momentos en la evolución de un núcleo familiar, pues, por ejemplo, a medida que sus miembros van adquiriendo independencia, comienzan el proceso de

consolidar un nuevo núcleo. Por tanto, hay “una mayor diversificación según el ciclo de vida, hechos que se asocian a las diferentes etapas de la transición demográfica en que se encuentran los hogares por zona y nivel de ingresos”.[115] Por esta razón, “hay diferencias en las necesidades de servicios sociales – educación, salud, vivienda, etc.- por parte de los hogares, dependiendo de la organización generacional y de ciclo de vida en que se encuentren. Por tanto, se requieren políticas sociales que reconozcan esa diversidad”.[116]

8.7. De suerte que cuando los funcionarios del programa social del proyecto Plan Jarillón realizaron la verificación de requisitos en el año 2018 respecto de las personas que fueron censadas en el año 2013, debieron en este nuevo momento del proceso de reubicación, constatar la reconfiguración de la familia censada. En el instante en el que se hizo el denominado cruce con la base de datos de otras entidades para establecer la titularidad del derecho de dominio, debió haberse verificado si se trataba o no del mismo hogar, dado el extenso lapso que transcurrió entre uno y otro hecho. Mientras que el cierre del censo se realizó en 2013, esta verificación se efectuó en 2018, cuando habían transcurrido casi 5 años, de manera que se trata de una nueva etapa de revisión del cumplimiento de requisitos y, si resulta que uno de los miembros del hogar es propietario de un bien inmueble, sería necesario confirmar algunas circunstancias adicionales con el fin de asegurar el goce real del derecho a la vivienda.

8.8. En ese sentido, en la sentencia T-046 de 2015,[117] esta Corporación estudió el caso de una familia que debía ser reubicada, pero a la cual se le negaba el subsidio de arrendamiento, debido a que el cónyuge de la solicitante aparecía como propietario de un inmueble. Con este dato, la entidad accionada no realizó ninguna verificación adicional, por lo que este Tribunal le ordenó que a la vez que consultaba la titularidad del derecho de dominio sobre algún inmueble, debía estudiar las condiciones actuales de habitabilidad del mismo.

8.9. Del mismo modo, en el momento en que se verificó que Lisbeth Torres Minotta era propietaria del inmueble, debió identificarse si se trataba del mismo hogar, o si por el contrario, eran dos hogares distintos. En el caso que es objeto de estudio por esta Sala de Revisión, el accionante sostuvo que por equivocación, las dos hijas de quien era en ese momento su compañera permanente, quedaron registradas en el censo como integrantes

de su hogar, pero las dos niñas habitaban con su padre. Al respecto, encuentra la Sala que tanto en el escenario descrito por el actor, como en el que se desprende del censo realizado en el año 2013, el municipio de Cali debió verificar, en el mismo tiempo en que constató el cruce, es decir, en 2018, si para ese mismo momento la persona o personas que habitaban el nuevo inmueble eran parte del mismo hogar junto con el solicitante, o dicho de otro modo, se encontraban asociados para solucionar su necesidad habitacional.

8.10. En este sentido, en la declaración extrajuicio presentada por Lisbeth Torres Minotta en noviembre de 2018, afirmó que no tiene ninguna relación, ni parentesco, como tampoco depende del señor Omar Zuñiga Díaz, de modo que “no puede vivir en la casa, porque no tiene ningún vínculo conmigo y ya no tiene ninguna relación con mi madre”. En efecto, la actual propietaria del inmueble ubicado en el barrio Manuela Beltrán, es un hogar diferente al del accionante, pues en el presente no comparten alimentación, ni han estado asociados para satisfacer los gastos que conlleva un hogar.

8.11. Resulta contrario al derecho al debido proceso y, por consecuencia, a la vivienda digna que no se haya consultado la realidad actual del actor al momento de asignar las viviendas para las personas que habitaban la zona de alto riesgo. Además, es reprochable que no se haya recopilado la información suministrada por el accionante en la audiencia realizada el 8 de noviembre de 2018, para corregir la base de datos y de ese modo garantizar de manera efectiva el derecho a la vivienda digna ante el inminente desalojo del accionante. En dicha diligencia, el señor Omar claramente puso en conocimiento de la Inspección Urbana categoría especial plan Jarillón y del representante de la Alcaldía, que la hija de la que fue su compañera hasta junio de 2018, no es parte de su hogar, por lo que no podría ir a vivir con ella, quien además, vive en su casa con su familia. La entidad accionada, no realizó ninguna verificación después de que el actor manifestara que “no puedo quedar rodando”, en otros términos, ser una persona sin hogar.

8.12. En efecto, el caso que ocupa a la Corte involucra la demolición de una vivienda, por lo que el accionante podría estar en la calle y ser una persona sin hogar, lo cual es el “síntoma más visible y más grave de la inobservancia del derecho a la vivienda adecuada”.[118] Además, de acuerdo con el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, la falta de esta también “incluye un elemento de exclusión social”.[119] Al respecto, ONU-Habitat ha expuesto que dicha carencia “supone no pertenecer a ninguna parte en lugar de

simplemente no tener un lugar donde dormir”.

8.13. Además, privar a una persona de su vivienda puede afectar sus medios de vida, cuando dentro de la casa se realizaba una actividad productiva, como una tienda, o aquella tenía alguna utilidad para el desarrollo de su trabajo. También trae como consecuencia un desarraigo de la comunidad a la que pertenecían las personas desalojadas, e incluso se interfiere en el acceso a espacios compartidos de las ciudades, como bibliotecas públicas, parques e iglesias, como se expuso en la parte considerativa de esta providencia.

8.15. En efecto, la decisión de excluir al accionante del programa de vivienda del Proyecto Plan Jarillón, no fue informada al actor de manera que este pudiese presentar algún tipo de recurso o cuestionarla de alguna manera, pues simplemente fue puesta en conocimiento durante la audiencia adelantada el 8 de noviembre, en la que se estaba resolviendo el desalojo de la vivienda. De modo que no se aseguró una de las garantías procesales que deben salvaguardarse en el marco de los procesos de desalojos y el debido proceso administrativo, pues no se dio la oportunidad de controvertir una decisión tomada por el municipio en relación con el reasentamiento. Como se expuso en la parte motiva de esta providencia, un desalojo forzoso o injusto, se configura ante la ausencia de varios elementos en conjunto o por separado, uno de ellos es que no se asegure el reasentamiento, y si respecto de este el municipio toma una decisión, especialmente la de negar la reubicación, y no se otorga la oportunidad de controvertirlo, ciertamente nos encontramos frente a un desalojo forzoso.

8.16. Igualmente, advierte la Sala que el proceso siguió su marcha sin reparos y sin que el actor hubiese tenido algún tipo de asistencia legal, como lo enuncia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos-DIDH respecto al contenido del derecho a la vivienda, que le permitiera enfrentar el proceso de desalojo forzoso y ejercer de manera adecuada su derecho de defensa y contradicción, como parte del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

8.17. En este contexto, la Sala encuentra además que uno de los elementos que aseguran que un desalojo no sea forzoso es la notificación adecuada de todas las decisiones relacionadas con este proceso, es decir, la notificación oportuna en términos del debido proceso administrativo, de manera que las personas afectadas puedan prepararse y no

enfrentar circunstancias como la pérdida de sus pertenencias o quedarse sin techo. Sin embargo, los tiempos dentro de los cuales se resolvió el desalojo del actor, no corresponden con una debida y oportuna antelación.

8.18. En efecto, la audiencia en la que se tomó la decisión de desalojo se realizó el 8 de noviembre de 2018, ocho días después fue informado de la diligencia de entrega del inmueble, la cual fue prevista para el 23 de noviembre. Es decir, trascurrieron solo 15 días calendario, cuestión que se torna más grave, porque como ya se mencionó, el accionante se encontraba sin ningún tipo de asistencia legal, cuestión que no se consideró en ningún momento, ni por la Inspección Urbana de Policía ni por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali.

8.19. Al respecto, es pertinente señalar que en la sentencia C-391 de 2017,[120] este Tribunal estableció que el plazo para el cumplimiento de la orden de policía dictada en el marco de un proceso verbal inmediato o un proceso verbal abreviado, en caso de que resulte imposible cumplirla inmediatamente o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, puede ser fijado por la autoridad competente. Al respecto, allí se señaló que

En hipótesis como esta, la norma demandada permite a la autoridad competente conminar a la persona para que “en un plazo determinado” cumpla con la obligación impuesta. Así, por ejemplo, el cumplimiento de la orden puede resultar afectado por situaciones que comprometen espacios mayores de tiempo, dado que, en determinadas circunstancias, se ven restringidos los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como ocurre durante las diligencias de desalojo de lugares donde habitan familias en condiciones tan precarias que muchas veces requieren ser reubicadas antes del cumplimiento de la orden.

8.20. En la legislación nacional no existe un plazo específico que se considere adecuado para notificar con suficiente antelación la fecha de realización del desalojo, como tampoco en el DIDH. Algunos países si lo han establecido, por ejemplo en Sudáfrica se ha fijado un tiempo de 2 meses[121] y en Filipinas 30 días.[122] Ahora bien, podría igualmente tomarse como referente la Ley 820 de 2003, que contempla algunas causales especiales de restitución del inmueble, dentro de las cuales se encuentra la futura demolición del mismo, en cuyo caso el arrendador debe avisar al arrendatario con una antelación no menor de tres

(3) meses, situación similar a la que ocurre en este caso, en el que deben demolerse las viviendas para la construcción del Jarillón de Cali.

8.21. Por todo lo anterior, la Sala de Revisión estima que la Inspección Urbana de Policía y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres, vulneraron el derecho al debido proceso y a la vivienda del accionante.

9. DECISIÓN

La Inspección Urbana de Policía y la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali, vulneraron los derechos al debido proceso administrativo y a la vivienda del accionante, porque adelantaron el proceso de desalojo forzoso sin seguir el estándar que garantiza la notificación de las decisiones asociadas a este trámite con suficiente antelación, así como por haber continuado con el mismo sin adelantar gestiones necesarias para que el actor contara con asistencia legal durante el mismo y pudiese ejercer su derecho de defensa y contradicción. Por su parte, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio de Cali vulneró también el debido proceso administrativo y el derecho a la vivienda del accionante, cuando lo excluyó del programa de vivienda del proyecto Plan Jarillón, sin evaluar las circunstancias particulares del actor, y sin que mediara acto administrativo susceptible de ser cuestionado.

Por lo anterior, en la parte resolutive de esta sentencia se le ordenará a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali que, incluya al accionante en el programa de vivienda del componente social del proyecto Plan Jarillón, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, y que mientras la entrega de la nueva vivienda se hace efectiva, se ofrezca de manera inmediata una alternativa de vivienda transitoria, ya sea a través de un subsidio de arriendo o con una vivienda temporal, hasta tanto le sea entregada al actor una de las viviendas del programa Plan Jarillón, la cual debe cumplir con las garantías mínimas de habitabilidad.

Igualmente, se ordenará a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón que en coordinación con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres y con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, documente, diseñe e implemente un proceso que asegure

la asistencia legal a favor de las personas que enfrentan un desalojo forzoso y en el que se fije un plazo razonable para notificar la decisión de entrega del inmueble, tomando como parámetro, por ejemplo, el término previsto en el literal b, artículo 22 de la Ley 820 de 2003.

Del mismo modo, se advertirá a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón, que se abstenga de realizar desalojos de personas que sean sujetos de especial protección constitucional, cuando la reubicación sea incierta o que se asegure de la entrega de un subsidio de arrendamiento o una vivienda temporal hasta que se garantice una solución de vivienda definitiva. Finalmente, se advertirá a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali y a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón que, se abstenga de adelantar desalojos sin la debida asistencia legal a favor de las personas que enfrentan dichos procesos.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Cuarto Municipal de pequeñas Causas Laborales de Cali, proferida el 21 de febrero de 2018, que negó las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por Omar Zúñiga Díaz contra el municipio de Cali y otro. En su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada del accionante.

TERCERO.- ORDENAR a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón que en coordinación con la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres y con acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, documente, diseñe e implemente un proceso que asegure la asistencia legal a favor de las personas que enfrentan un desalojo forzoso y en el que se fije un plazo razonable para notificar la decisión de entrega del inmueble, tomando como parámetro, por ejemplo, el término previsto en el literal b, artículo 22 de la Ley 820 de 2003.

CUARTO.- ADVERTIR a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón, que

se abstenga de realizar desalojos de personas que sean sujetos de especial protección constitucional, cuando la reubicación sea incierta o que se asegure de la entrega de un subsidio de arrendamiento o una vivienda temporal hasta que se garantice una solución de vivienda definitiva.

QUINTO.- ADVERTIR a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali y a la Inspección Urbana de Policía categoría especial Plan Jarillón que, se abstenga de adelantar desalojos sin la debida asistencia legal a favor de las personas que enfrentan dichos procesos.

SEXTO.- ORDENAR a la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres del municipio Santiago de Cali que las decisiones que tome para excluir de un programa de vivienda que tenga fines de reubicación, sea a través de un acto administrativo debidamente motivado, el cual debe ser susceptible de ser cuestionado.

SEPTIMO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El relato de la acción de tutela fué complementado con las pruebas documentales para precisar los hechos.

- [2] Cuaderno de primera instancia, folio 2.
- [3] Cuaderno de primera instancia, folio 3.
- [4] Ibíd.
- [5] Ibíd., folio 8.
- [6] Ibíd.
- [7] Ibíd., folio 9.
- [8] Ibíd., folio 7.
- [9] Ibíd., folio 6.
- [10] Ibíd., folio 15.
- [11] Cuaderno de primera instancia, folio 16.
- [12] Ibíd., 17 y 18.
- [13] Cuaderno de primera instancia, folios 46 a 49.
- [14] Ibíd., folio 46.
- [15] Ibíd., 46.
- [17] Ibíd., folio 48.
- [18] Ibíd.
- [19] Ibíd., folios 25 a 31.
- [20] Ibíd., folio 28.
- [21] Al respecto fue citada la sentencia T-719 de 2003.
- [22] Cuaderno de primera instancia, folio 29.

[23] Al respecto fue citada la sentencia T-848 de 2011.

[24] Cuaderno de primera instancia, folio 30.

[25] Sentencia T-210 de 2010.

[26] Cuaderno de primera instancia, folio 34 a 36.

[27] *Ibíd.*, folio 36.

[28] Cuaderno de segunda instancia, folio 3 y 4.

[29] El Juez Séptimo Laboral del Circuito de Cali advirtió que el municipio de Santiago de Cali-Secretaría de Seguridad y Justicia no fue notificada, como tampoco la Secretaría de Gestión del Riesgo de Emergencia y Desastres y Planeación Municipal.

[30] Ver numeral 3.1.1.

[31] Cuaderno de revisión, CD que obra en el folio 32. En archivo nombrado RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL en formato WORD, pág. 1 a 22.

[32] Ver numerales 2.1. a 2.7. de esta providencia.

[33] Cuaderno de revisión, CD que obra en el folio 32. En archivo nombrado RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL en formato WORD, pág. 7.

[34] Alcaldía de Santiago de Cali. Decreto Municipal No. 411.0.20.0480 de 2016. Artículo 16.

[35] Cuaderno de revisión, CD que obra en el folio 32. En archivo nombrado RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL en formato WORD, pág. 10.

[36] *Ibíd.*, pág. 12.

[37] *Ibíd.*, pág. 15.

[38] *Ibíd.*, pág. 17.

[39] *Ibíd.*, pág. 18.

[40] *Ibíd.*

[41] *Ibíd.*, pág. 19.

[43] *Ibíd.*

[44] *Ibíd.*

[45] *Ibíd.*, Pág. 21.

[46] Cuaderno de revisión, CD que obra en el folio 32. En archivo nombrado RESPUESTA RADICADO T-7.422.384, pág. 25 y 27.

[47] *Ibíd.*, Pág. 29.

[48] *Ibíd.*, Pág. 31.

[49] *Ibíd.*, Pág. 33.

[50] *Ibíd.*, Pág. 34 y 35.

[51] *Ibíd.*, Pág. 37 a 46.

[52] *Ibíd.*, Pág. 49 a 52.

[53] *Ibíd.*, Pág. 55 y 57.

[54] *Ibíd.*, Pág. 58 a 60.

[55] *Ibíd.*, Pág. 61 a 70.

[56] *Ibíd.*, Pág. 71 a 88.

[57] *Ibíd.*, Pág. 89 a 93.

[58] De acuerdo con la historia clínica aportada al expediente, folio 19 del cuaderno de primera instancia.

[59] Corte Constitucional. Sentencia SU-195 de 2012, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

[60] Corte Constitucional. Sentencia SU-484 de 2008, MP. Jaime Araújo Rentería.

[61] MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

[62] Al respecto fueron citadas las sentencias T-1318 de 2005 y T-585 de 2008.

[63] Reiterada en la sentencia T-065 de 2011, MP. Mauricio González Cuervo.

[64] Las providencias mencionadas fueron las sentencias T-585 de 2006 y T-966 de 2007.

[65] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[66] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[67] En este mismo sentido, en la sentencia T-245 de 2012, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ya se había hecho referencia al carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, en el caso del desalojo de una familia que habitaba un inmueble que encontraron desocupado, pero que posteriormente fue adjudicado a otra familia y por ese motivo debían entregarlo.

[68] MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[69] Ver las sentencias T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017. T-390 de 2018, entre otras.

[70] Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

[71] Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. párr. 7.

[72] *Ibíd.*, párr.8.

[73] Ver las sentencias T-203A de 2018, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo, en la cual a su vez se citaron las sentencias T-024 de 2015 y T-149 de 2017. También pueden consultarse las sentencias T-109 de 2015 y T-585 de 2006.

[74] Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. párr. 8, literal c.

[75] *Ibíd.*, párr.8, literal e.

[76] Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2014, MP.

[77] Sentencia T-796 de 2006.

[78] Sentencia C-980 de 2010. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[79] *Ibídem.*

[80] Corte Constitucional, sentencias T-347 de 1993, MP Vladimiro Naranjo Mesa y T-404 de 1993 MP. Jorge Arango Mejía, en las que se estableció que el derecho al debido proceso asegura la seguridad jurídica.

[81] Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2019, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

[82] Corte Constitucional. Sentencia T-163 de 2016, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[83] Naciones Unidas. Comité DESC. Observación General No. 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. Párr. 2.

[84] *Ibíd.*, párr. 10. Ver también, Centro por el derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE). Encuesta Global sobre desalojos forzosos 2007-2008. Pág. 12.

[86] Naciones Unidas. Comité DESC. Observación General No. 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. Párr. 4.

[87] Naciones Unidas. Comité DESC. Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. Párr. 4.

[88] Naciones Unidas. Comité DESC. Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. Párr. 16.

[89] Ciertamente, la vulneración del derecho fundamental a una vivienda digna es más grave cuando involucra sujetos de especial protección constitucional. En la sentencia T-420

de 2018,[89] se estudió el caso de una familia que habitaba una vivienda en una zona con riesgo de deslizamientos de tierra. En esa oportunidad, la Corte enfatizó que “la ausencia de medidas de prevención y atención de desastres para aminorar los efectos de los deslizamientos de tierra amenazan su integridad personal y la de su familia, destacándose que hay sujetos de especial protección constitucional, lo que agrava aún más la situación: tres (3) menores de edad. Además, esa amenaza a la integridad física de la familia accionante también podría resultar en una posible afectación psicológica, pues existe un temor latente fundado frente a un posible colapso de sus viviendas”. (Negrilla fuera del texto original)

[90] Naciones Unidas. Resolución 46 de 1991.

[91] *Ibíd.*, núm. 1.

[92] *Ibíd.*, núm. 6.

[93] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[94] MP. Pretelt

[95] Corte Constitucional. Sentencia T-109 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en la sentencia T-636 de 2017, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

[96] Naciones Unidas. Comité DESC. Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos. Párr. 15.

[97] Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada como componente del derecho a un adecuado estándar de vida. Párr. 37.

[98] *Ibíd.*, párr. 41.

[99] Naciones Unidas. Folleto informativo No. 25. Desalojos Forzosos. Pag. 35.

[100] Corte Constitucional. Sentencia T-689 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[101] MP. Mauricio González Cuervo.

[102] MP. Humberto Antonio Sierra Porto

[103] Ley 715 de 2001.

[104] Al respecto fue citada la sentencia T-182 de 2018.

[105] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[106] MP. Mauricio González Cuervo

[107] MP. Alejandro Linares Cantillo.

[108] Ver, por ejemplo: sentencia T- 041 de 2011.

[109] MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[110] Sentencia T-848 de 2011 y ver también, sentencia T-149 de 2017.

[111] Publicación disponible en
<https://www.dane.gov.co/index.php/28-espanol/sociales/mercado-laboral/422-glosario-gran-encuesta-integrada-de-hogares>

[112] Decreto disponible en
http://www.cali.gov.co/aplicaciones/boletin_publicaciones/imagenes_documentos/documento1d9828.pdf

[113] Artículo 2.1.1.1.1.4, parágrafo 1º.

[114] Departamento Nacional de Planeación. Observatorio de Políticas de las Familias. Tipologías de Familias en Colombia: Evolución 1993-2014. Pág. 10.

[115] Ibíd. Pág. 25.

[116] Ibíd., pág. 27.

[117] Mauricio González Cuervo.

[118] Naciones Unidas. Folleto informativo No. 21. El derecho a una vivienda adecuada.

Pág. 23. Disponible en
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

[119] *Ibíd.*

[120] MP. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

[121] Centro por el derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE). *Sosteniendo tú tierra. Resistiendo desalojos forzosos en Sudáfrica*. Pág. 9.

[122] Centro por el derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE). *Encuesta Global sobre desalojos forzosos 2007-2008*. Pág. 94.