

DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Reiteración de jurisprudencia sobre garantía constitucional

El respeto al debido proceso administrativo constituye entonces la garantía que tiene toda persona de ser objeto de un proceso justo y adecuado, de forma tal que en los casos en los que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico, no lo haga sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. De ahí que cualquier acto cuya finalidad sea la imposición de sanciones, cargas o castigos debe observar plenamente los principios de contradicción, publicidad y derecho a la defensa que garantizan la protección de los derechos de los administrados frente al poder coercitivo del Estado.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales

Es posible afirmar que la procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos está dada por dos elementos. El primero que se refiere a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, puesto que la solicitud de amparo tiene un carácter subsidiario. El segundo, relativo a que la actuación administrativa sea contraria a los derechos fundamentales del accionante, con especial atención cuando se trata de la garantía del debido proceso.

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional

La Corte ha advertido que la población desplazada se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. La primera circunstancia se refiere a aquella situación que sin ser elegida por la persona le impide acceder a las garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, y por ende la formación de un proyecto de vida; la segunda es relativa a la ruptura de vínculos con su comunidad de origen; y la tercera apunta a la situación del individuo que, dentro de un nuevo escenario, no hace parte de los beneficiarios directos de los intercambios regulares y el reconocimiento social. Como consecuencia, ha sostenido que las víctimas del desplazamiento forzado requieren un trato preferente por parte del Estado dadas las precarias condiciones en las que se encuentran, y la violación masiva que de sus derechos constitucionales padecen a diario. Por esta razón, las autoridades tienen la responsabilidad de atender sus necesidades con mayor diligencia, con el fin de preservar sus garantías fundamentales y lograr el

mejoramiento progresivo de sus condiciones de existencia.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

POBLACION DESPLAZADA EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCION URBANISTICA-Deber de las autoridades de atender a la población desplazada con un enfoque diferencial sensible a su especial situación de indefensión

Las autoridades encargadas de los procesos administrativos por infracción urbanística tendrán la obligación de adoptar un enfoque diferencial cuando adviertan que el sujeto así lo requiere, con fundamento en la protección especial que la Carta Política le confiere a ciertos ciudadanos. En ese sentido, deberán contemplar alternativas de solución diferentes a la sanción urbanística con el fin de posibilitar el verdadero ejercicio de los derechos de la persona y aumentar las oportunidades de llevar una vida en condiciones adecuadas, que conduzcan a la superación del desplazamiento.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, VIDA DIGNA, MINIMO VITAL Y VIVIENDA DIGNA DE DESPLAZADO-Vulneración por Alcaldía al imponer sanción urbanística por no contar con licencia de construcción sin tener en cuenta que es persona desplazada, mayor de edad, sin grado de escolaridad y a cargo de menores de edad

DEBIDO PROCESO, VIVIENDA DIGNA Y PROTECCION ESPECIAL A NIÑOS DESPLAZADOS-Orden a Alcaldía para que oriente y acompañe al accionante para que su predio cumpla con normas urbanísticas

Referencia: expediente T-3027424

Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil once (2011)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

I. ANTECEDENTES

El señor Aníbal Esquivel interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, al considerar vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y a la protección especial de los niños. Para fundamentar su solicitud el accionante relató los siguientes:

1. Hechos

1.1. Manifestó que mediante contrato de compraventa adquirió una vivienda, la cual consta de “un encerramiento de un lote de terreno por cuatro (4) muros y sobre estos unos largueros en madera que soportan unas pocas tejas de zinc y unos cartones”. Señaló que por este predio pagó el precio de \$ 2.000.000 y que “con el fin de evitar el ingreso de personas extrañas y que hicieran daño a mis nietos, se colocaron unos ladrillos para proteger la integridad de mi familia, pero se ha indicado por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar que esa es una construcción de obra sin el respectivo permiso”.

1.2. Mencionó que la Resolución Núm. 0357 del 30 de junio de 2009 lo declaró infractor del régimen urbanístico por ser el responsable y propietario de la obra realizada en el inmueble ubicado en la carrera 76 Núm. 68 C 55 Sur Lote 11, manzana 32 de Bogotá. Además, le fue impuesta una multa de \$ 4.624.000 por construir sin licencia. Contra dicho acto administrativo interpuso tanto el recurso de reposición como el de apelación.

1.3. Mediante Resolución Núm. 1171 del 26 de octubre de 2009, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar rechazó por extemporáneos dichos recursos.

1.4. Indicó que de no pagarse la multa se demolerá la obra, lo que significa que “tumbaría los cuatro muros y el techo de cartón, y como consecuencia mi familia tendría que vivir a la intemperie sometida a la acción del delincuente y poner en peligro toda mi familia en especial a mis nietas.”

1.5. Sostuvo que debe pagar la sanción impuesta para evitar la demolición pero que no cuenta con esta suma de dinero y que nunca estará en condiciones de obtenerla debido a su condición de desplazado, su analfabetismo y su edad avanzada que le impiden trabajar. Adicionalmente, considera que la sanción es injusta ya que no edificó obra sin permiso y que “en este sector las personas construyen sus viviendas como desean porque no existen reglas de urbanización, y el lote encerrado no puede considerarse como una vivienda”.

1.6. Asimismo, llamó la atención sobre la falta de razones de hecho y derecho en el acto administrativo que adoptó la decisión de declararlo infractor de las normas urbanísticas y que lo sancionó.

1.7. Además, estimó que en su caso no existe un tratamiento que atienda al principio de igualdad puesto que la accionada no tuvo en cuenta que no contaba con la tradición del bien. En este sentido, resaltó que al no cambiar el dominio del inmueble no se ha trasladado la propiedad del mismo a su nombre y, por consiguiente, no ostenta la calidad de propietario como se refiere en el acto administrativo.

1.8. Por último, adujo que el predio en el cual habita, “no está legalizado (...) no existe registro del bien ante la Oficina de Instrumentos Públicos, ni paga impuesto predial, tal bien no aparece registrado como predio urbano en catastro.”

1.9. De acuerdo con lo anterior, solicitó que se revocara la Resolución Núm. 0357 de 3 de junio de 2009, que lo declaró infractor de normas urbanísticas y le impuso una multa de \$4.624.000. Por tratarse de una persona analfabeta, pidió que se nombre, a través de la Oficina de Planeación, un asesor que lo acompañe en el trámite del permiso para que pueda iniciar una construcción una vez obtenga el subsidio que espera dada su situación de desplazamiento.

2. Traslado y contestación de la demanda

Mediante auto del 9 de marzo de 2011, el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal de Bogotá avocó conocimiento de la petición de amparo y ofició a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar para que se pronunciara sobre los hechos objeto de la acción de tutela.

Frente a lo anterior, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. allegó oficio en el que indicaba la remisión de la acción de tutela con sus respectivos anexos a la Secretaría Distrital de Gobierno por ser ésta la entidad competente para dar contestación a la misma.

2.1. Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaría de Gobierno-

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno realizó una descripción de las actuaciones administrativas adelantadas por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

Expuso que la “actuación administrativa Núm. 040/2006 se inició con ocasión de una queja presentada (...) por una presunta infracción al régimen urbanístico”. Señaló que la entidad accionada avocó conocimiento de los hechos el 28 de septiembre de 2006 y practicó visita en el predio. De esta actuación suscribió acta en la que consignó que el inmueble objeto de la querella:

“(...) es un predio medianero con una construcción en bloque de madera y teja de zinc (muros confinados cada 3 mts aprox). Basados en información suministrada por el propietario se sabe que es una construcción hecha recientemente. La documentación relacionada con el predio que se limita a promesa de compraventa, característica general en el sector, y una de las razones por las cuales el responsable no posee licencia. El área de lote es de 68.00 m2 aproximadamente. El área de la edificación levantada es de 34.00 m2 aproximadamente. Dirección según plano de localización DAPD: Kr 76 68 C 55 SUR BARRIO SANTO DOMINGO.”

Igualmente, adujo que había surtido diligencia de descargos el 19 de enero de 2007, donde el demandante había manifestado ser el responsable del inmueble y que las obras en el mismo se realizaron en noviembre de 2006, para ser ocupado desde el mes de diciembre del mismo año.

Añadió que la entidad accionada realizó otra visita de verificación del predio en la que evidenció que:

Como consecuencia de lo observado, la Alcaldía Local profirió la Resolución Núm. 0357 del 3

de junio de 2009 en la que declaró al señor Aníbal Esquivel como infractor del régimen urbanístico con multa de \$4.624.000 por construir sin licencia en el inmueble citado. Adicionalmente, le advirtió al sancionado que contaba con 60 días, a partir de la ejecutoria de la decisión, para remitir la copia de la licencia o, en caso contrario, debía pagar la multa. Este acto fue notificado el 31 de enero de 2009 y el 11 de agosto del mismo año el señor Esquivel presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión. Dichos recursos fueron rechazados por extemporáneos mediante Resolución Núm. 1171 del 26 de octubre de 2009.

Agotado el trámite administrativo, la entidad demandada inició el cobro persuasivo de la multa impuesta a través de comunicación Núm. 20101930068171 del 15 de octubre de 2010. Sin embargo, el accionante manifestó que no contaba con los recursos para efectuar el pago de la multa. Añadió que el señor Esquivel solicitó la revocatoria directa del acto que lo sancionó, petición que fue resuelta desfavorablemente por no reunir los requisitos del Código Contencioso Administrativo¹.

Por otro lado, en lo que se refiere a la condición de desplazado, expuso que el núcleo familiar del actor se encontraba incluido el RUPD desde el 6 de enero de 2006 con código SIPOD 417760 y que Acción Social había hecho entrega de la ayuda humanitaria de emergencia el día 17 de agosto de 2010 por valor de \$1.425.000. Asimismo, afirmó que había recibido ayuda humanitaria de urgencia en la Unidad de Atención y Orientación para Población Desplazada de Puente Aranda a través de un bono alimentario del día 27 de diciembre de 2005 y no había requerido otro tipo de beneficio. Además, adujo que recibía asistencia en salud ya que se encontraba afiliado a la EPS-S Humana Vivir del Régimen Subsidiado.

Por último, la Secretaría de Gobierno destacó que el accionante incurrió en la infracción a las normas urbanísticas correspondiente a la ejecución de obras no autorizadas en licencia de construcción y que desde el momento en el que se vinculó a la actuación en el año 2007, conocía que lo edificado no cumplía con los requisitos legales y técnicos por lo que debía prever los costes económicos de la inobservancia de la ley. Así, se opuso a las pretensiones de la demanda considerando que el señor Esquivel contó con todos los medios jurídicos para su defensa.

2.2. Secretaría Distrital de Gobierno -Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-

La entidad se opuso a las pretensiones de la acción de tutela por considerar que el accionante incumplió con los deberes trazados por la ley. Asimismo, destacó que el señor Aníbal Esquivel reconoció que construyó una enramada en el año 2006, confirmando el informe presentado por el arquitecto Alejandro Caro en diciembre del mismo año, por lo que resultaba innecesario realizar una nueva visita de verificación. En este sentido, consideró que “la Alcaldía Local cumplió su deber legal establecido en el Estatuto Orgánico de Bogotá, artículo 86 que es imponer las sanciones legales a quien construya sin licencia”.

Señaló que tampoco existió trasgresión del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta lo estipulado en la Ley 388 de 1997, que dispone “la posibilidad de establecer multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia”. Con fundamento en dicha norma, la Alcaldía adujo que no resultaba relevante si el infractor era propietario del bien y que la calidad de desplazado no era una causal de exoneración de la responsabilidad.

Añadió que el derecho a la vivienda digna no fue desconocido toda vez que el señor Aníbal Esquivel aún vive en su construcción y resaltó que “la sanción de demolición sí ocasionaría un agravio injustificado porque es dejar al señor Aníbal Esquivel sin ninguna clase de techo. En efecto, la sanción de multa es concordante a sus condiciones urbanísticas, le garantiza su actual construcción y reconoce la posibilidad de legalizar los títulos para tramitar su licencia”.

Por último, destacó que la resolución no ha causado un agravio injustificado, toda vez que “la difícil situación socioeconómica no exime de los deberes legales y la normativa de los desplazados tampoco exime de las sanciones urbanísticas”; y en igual dirección sostuvo “que la exoneración de la multa impuesta resulta ser improcedente ya que es inexistente en la normativa legal y constitucional”.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Fallo Único de Instancia

El Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal de Bogotá, mediante sentencia de 15 de marzo de 2011, declaró improcedente la acción invocada por considerar que existen otros medios de defensa judicial. Asimismo, que no existe perjuicio irremediable, teniendo en cuenta que el accionante se encuentra incluido dentro del Registro Único de Población Desplazada y que el 17 de agosto de 2010 recibió “ayuda humanitaria de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional por valor de \$1.425.000; que igualmente se encuentra vinculado al régimen subsidiado en salud y por tanto recibe los servicios a través de la Empresa Promotora de Salud Subsidiada -EPS HUMANA VIVIR-; y que además, el núcleo familiar recibió ayuda humanitaria de urgencia en la Unidad de Atención y Orientación para la Población Desplazada (...) a través de bono alimentario de urgencia el día 27 de diciembre de 2005, no requiriendo atención alguna de dicha dependencia.”

Además señaló que la demanda de tutela “no evidencia argumento alguno que permita inferir el cumplimiento de las condiciones que acrediten la inminencia de un perjuicio irremediable, cuando de otra parte, y por el propio dicho del tutelante, el predio es de su propiedad, así solo cuente con promesa de compraventa, pues la verdad es que nadie le está discutiendo su propiedad, sin que de otra parte, esta actuación registre que dicho bien constituya el único que integra su patrimonio y, por ello, no esté en capacidad de establecer su vivienda en uno distinto o carezca de los recursos económicos para fijar su residencia en otro inmueble, a través de los diversos mecanismos para ejercer la tenencia.”

Por último, destacó que no se evidenciaba una relación “entre el derecho a la vivienda digna del accionante y la protección de los derechos fundamentales.”

Pruebas relevantes aportadas que obran en el expediente

1. Copia de la Resolución Núm. 0357 del 3 de junio de 2009, en la cual se declara infractor al señor Aníbal Esquivel, como responsable y propietario de la obra realizada, por infringir las normas de urbanismo.²
2. Copia de la querella presentada por Leonardo Armando Guzmán Cobos.³
3. Diligencia de descargos rendida por el señor Joaquín Elías Quintero Usme, dentro de los

expedientes Núm. 034 A 040 de 2006 por la urbanización de lotes en el Barrio Espino I Sector y Santo Domingo.⁴

4. Copia de registro fotográfico del inmueble.⁵

5. Diligencia de descargos rendida por el señor Aníbal Esquivel dentro de las diligencias preliminares por la construcción realizada en la carrera 76 Núm. 68 C-55 Sur Barrio Santo Domingo.⁶

6. Copia de promesa de compraventa, suscrita entre María Waldina Sanabria Villalba y Martha Ligia Esquivel Ramírez y Aníbal Esquivel.⁷

7. Copia del acta de verificación para actuación administrativa.⁸

8. Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación ante el Consejo de Justicia del 11 de agosto de 2009.⁹

9. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Aníbal Esquivel con fecha de nacimiento del 28 de abril de 1945.¹⁰

10. Copia de la certificación emitida por la Personería de Bogotá, en la cual se señala que el señor Aníbal Esquivel es desplazado y hace parte del núcleo familiar de la señora María Ligia Ramírez Malambo.

11. Copia de la circular suscrita por la Secretaría de Gobierno de Bogotá, en la cual se registra al accionante como desplazado y se informa que se encuentra incluido en el Sistema Único de Población Desplazada de Acción Social y, por consiguiente, debe ser atendido tanto él como su núcleo familiar en el sistema de salud. Este documento fue suscrito el 9 de febrero de 2009.¹¹

12. Resolución administrativa Núm. 01171 del 26 de octubre de 2009 en la cual la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar -Grupo de Descongestión- resuelve rechazar por extemporáneos los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la Resolución Núm. 357 de 2009.¹²

13. Comunicaciones del 15 de octubre y 16 de noviembre de 2010 en las cuales la Secretaría

de Gobierno de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar informa que:13

“Teniendo en cuenta que a través de la Resolución N° 0357 del 03 de junio de 2009 usted fue sancionado por infringir la Ley 810 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas, con multa equivalente a CUATRO MILLONES SEISCIENTOS VEINTICUTRO MIL PESOS M/CTE (\$4.624.000) decisión que se encuentra en firme por cuanto ya fueron resueltos los recursos de ley; esta Administración conocedora de su sentido de pertenencia con nuestra localidad, lo invita a cancelar de manera voluntaria y pronta su deuda con la ciudad.

Por lo anterior, a continuación le indicamos el procedimiento que debe seguir:

1. Acercarse a esta Alcaldía Local con esta comunicación a fin de que se entregue la orden de pago correspondiente.
2. Pagar su obligación en la ventanilla de la Tesorería Distrital ubicada en el SUPERCADÉ de la carrera 30 N° 24-90, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de expedición de la orden de pago.
3. Entregar fotocopia del recibo de pago en esta Alcaldía Local.

En caso de que a la fecha no cuente con el valor total de la multa, puede acercarse a esta Alcaldía Local a fin de establecer la posibilidad de suscribir un Acuerdo de pago, mecanismo a través del cual podrá diferírsele el pago de la deuda hasta veinticuatro (24) cuotas mensuales siempre y cuando se presente una garantía que respalde su compromiso de pago.

Es importante anotar que el incumplimiento en el pago de dos (2) cuotas del acuerdo de pago pondrá fin al mismo, sin que sea posible celebrar otro, iniciando de manera inmediata el cobro coactivo de la obligación.

El valor de la suma impuesta, no es susceptible de ninguna negociación, la Administración Local NO puede conceder ninguna rebaja.”

1. Copia del “Acta de no pago voluntario” en la que el accionante manifiesta “que es desplazado, su casita no tiene escrituras sino promesa de venta ni tiene medios económicos para pagar la multa y solicita al Alcalde Local que lo reubiquen ni tiene servicios públicos sino instalaciones en manguera pagada por nosotros (...)”.

2. Copia de la petición de revocatoria directa contra la Resolución Núm. 0357 de 2009, presentada por el señor Aníbal Esquivel el 10 de diciembre de 2010.¹⁴

3. Copia de la Resolución Núm. 00023 del 24 de enero de 2011 que rechaza la solicitud de revocatoria impetrada, además decidió continuar con el trámite de cobro coactivo y señaló que no procedía ningún recurso por encontrarse agotada la vía gubernativa.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico

La Alcaldía Mayor de Bogotá estimó que el proceso urbanístico se llevó a cabo conforme a la ley y que el actor contó con los mecanismos para ejercer su derecho a la defensa. Además, indicó que su condición de desplazado no era causal de exoneración de las multas por ese tipo de infracciones; también resaltó que el señor Esquivel había recibido ayuda humanitaria en 2010 y se encontraba afiliado actualmente al régimen subsidiado de salud.

Visto lo anterior, corresponde a esta Sala determinar si el acto administrativo que declara como infractor urbanístico y le impone una multa de \$4.624.000 a una persona de avanzada edad (66 años), víctima del desplazamiento forzado, con baja formación académica y quien vela por el cuidado de menores de edad, vulnera su derecho al debido proceso y, de manera consecuencial, sus garantías fundamentales a la vivienda en condiciones dignas y a la protección especial de los niños.

Para solucionar este caso, la Corte (i) reiterará la jurisprudencia trazada en materia de la

garantía fundamental del debido proceso que debe regir las actuaciones administrativas. Posteriormente, (ii) identificará las reglas fijadas por esta Corporación acerca de la protección especial constitucional de la población desplazada, particularmente, su derecho fundamental a una vivienda digna, para lo cual hará referencia a los deberes de las autoridades públicas dentro de los procesos urbanísticos sancionatorios cuando recaen sobre sujetos que merecen una especial protección constitucional. A partir de estos elementos, (iii) se abordará la situación concreta del accionante.

3. La garantía fundamental al debido proceso en las actuaciones administrativas. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el derecho fundamental al debido proceso es aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas. Por lo tanto, exige que las autoridades desarrollen sus funciones bajo el principio de legalidad, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de las normas que protegen los derechos de contradicción y defensa.

De este modo, se puede definir como el límite normativo al ejercicio de las potestades del Estado que busca preservar las garantías para los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sometidas a los procedimientos legales¹⁵.

Este Tribunal ha reiterado¹⁶ que el derecho al debido proceso administrativo se manifiesta “a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (...), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que, en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley”¹⁷.

La Corte ha establecido, además, que el ámbito de protección de este derecho “se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los

procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos”¹⁸.

El respeto al debido proceso administrativo constituye entonces la garantía que tiene toda persona de ser objeto de un proceso justo y adecuado, de forma tal que en los casos en los que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico, no lo haga sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales¹⁹. De ahí que cualquier acto cuya finalidad sea la imposición de sanciones, cargas o castigos debe observar plenamente los principios de contradicción, publicidad y derecho a la defensa que garantizan la protección de los derechos de los administrados frente al poder coercitivo del Estado.

En lo que se refiere a la procedibilidad de la tutela contra los actos administrativos, la Corte ha señalado, como regla general, que la solicitud de amparo no es el medio adecuado para controvertirlos, puesto que existen mecanismos administrativos y judiciales para lograrlo. Sin embargo, ha aceptado su procedencia excepcional, al menos como mecanismo transitorio, cuando:

“(i) la actuación administrativa ha desconocido los derechos fundamentales, en especial los postulados que integran el derecho al debido proceso; y

(ii) los mecanismos judiciales ordinarios, llamados a corregir tales yerros, no resultan idóneos en el caso concreto o se está ante la estructuración de la inminencia de un perjuicio irremediable(...)”²⁰.

Así las cosas, la acción de tutela en contra de actos administrativos adquiere un carácter excepcional. Sobre este punto, esta Corporación ha sostenido que:

“(...) en relación con la procedencia de la acción de tutela como mecanismo efectivo para la protección de derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por mandamientos consagrados en actos emitidos por la administración que, por regla general, el amparo es improcedente para controvertirlos, por cuanto la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, como excepción a esta regla la acción de tutela procederá de manera transitoria o definitiva si se constata, en el primer caso, la existencia de un perjuicio irremediable; y en el segundo, ante la falta de idoneidad de los recursos judiciales existentes.

Al respecto, el juez constitucional ha estimado que deben concurrir unas especiales condiciones que harían procedente el amparo transitorio, como son (i) que se produzca de manera cierta y evidente una amenaza sobre un derecho fundamental; (ii) que de ocurrir no exista forma de reparar el daño producido al mismo; (iii) que su ocurrencia sea inminente; (iv) que resulte urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (v) que la gravedad de los hechos, sea de tal magnitud que haga evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales²¹.²²

En la Sentencia T-514 de 2003, después de analizar los artículos 86 Constitucional, así como, el 6, 7 y 8 del Decreto 2591 de 1993²³, este Tribunal concluyó:

“(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa;

(ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y

(iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Por ende, es posible afirmar que la procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos está dada por dos elementos. El primero que se refiere a la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, puesto que la solicitud de amparo tiene un carácter subsidiario. El segundo, relativo a que la actuación administrativa sea contraria a los derechos fundamentales del accionante, con especial atención cuando se trata de la garantía del debido proceso.

Ahora bien, esta Corporación ha hecho uso de las causales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales para verificar la afectación del debido proceso en las actuaciones administrativas, porque se trata de las formas más usuales de vulneración de

dicha garantía²⁴. En este sentido, la Sentencia T-076 de 2011 reformuló dichos supuestos para el caso del amparo contra actos administrativos:

“13.1. Defecto orgánico, que se estructura cuando la autoridad administrativa que profiere el acto objeto de reproche constitucional carecía absolutamente de competencia para expedirlo. Se trata, por ende, de una situación extrema, en donde resulta irrazonable sostener que dicha autoridad estaba investida de la facultad de adoptar la decisión correspondiente.

13.2. Defecto procedimental absoluto, el cual se predica de la actuación administrativa, cuando ha sido tramitada completamente al margen del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico. Este vicio tiene carácter cualificado, puesto que para su concurrencia se requiere que (i) no exista ningún motivo constitucionalmente válido o relevante que permitiera sobreseer el procedimiento aplicable; (ii) las consecuencias de ese desconocimiento involucren una afectación verificable de las garantías constitucionales, en especial del derecho al debido proceso; y (iii) que el defecto observado no haya sido solucionado a través de los remedios previstos por la ley para subsanar errores en el procedimiento.

13.4. Defecto material o sustantivo, el cual concurre cuando la autoridad administrativa profiere el acto a partir de la aplicación de normas inexistentes, inconstitucionales, declaradas ilegales por la jurisdicción contenciosa o abiertamente inaplicables para el caso concreto. La jurisprudencia también ha contemplado que la interpretación irrazonable de las reglas jurídicas es una causal de estructuración de defecto sustantivo, evento en el que se exige una radical oposición entre la comprensión comúnmente aceptada del precepto y su aplicación por parte de la autoridad administrativa, situación que encuadra en lo que la doctrina define como interpretación contra legem.

13.5. Error inducido o vía de hecho por consecuencia, defecto que se predica cuando la autoridad administrativa adopta una decisión contraria a los derechos fundamentales de las partes interesadas, debido a la actuación engañosa por parte de un tercero.

13.6. Falta de motivación, que corresponde a los actos administrativos que no hacen expresas las razones fácticas y jurídicas que le sirven de soporte. Este defecto ha tenido un profundo desarrollo por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que la

motivación del acto administrativo es un aspecto central para la garantía del derecho al debido proceso de las partes, puesto que la ausencia de tales premisas impide expresar cargos de ilegalidad o inconstitucionalidad ante la jurisdicción contenciosa distintos al de desviación de poder de que trata el artículo 84 C.C.A., lo que a su vez conlleva una grave afectación, tanto del derecho de defensa del afectado, como del principio de publicidad propio de la función administrativa.²⁵ Esta postura ha llevado a que la jurisprudencia de esta Corporación haya previsto que incluso en los eventos en que el ordenamiento confiere a determinadas autoridades administrativas la potestad discrecional para adoptar ciertas decisiones, tal facultad no puede entenderse como un ámbito para el ejercicio arbitrario del poder, lo que implica que en ese escenario también deba hacerse expresa la motivación de la decisión.²⁶

13.7. Desconocimiento del precedente constitucional vinculante, defecto que ocurre cuando la autoridad administrativa obra, de forma injustificada, en contravía del contenido y alcance de los derechos fundamentales que ha realizado, con efectos obligatorios, la Corte Constitucional.

13.8. Violación directa de la Constitución, lo que se predica del acto administrativo que desconoce, de forma específica, normas de la Carta Política. Ello se evidencia cuando la Constitución prevé reglas positivas particulares con efecto inmediato, que determinan consecuencias jurídicas verificables y, a pesar de ello, la autoridad desconoce esos mandatos o profiere actos que contradicen las reglas mencionadas.”

En síntesis, el derecho al debido proceso exige que las autoridades administrativas obedezcan, de forma rigurosa, las disposiciones que buscan garantizar la intervención de los particulares dentro del procedimiento, con el objeto de proteger el derecho fundamental de defensa, materializando la posibilidad de hacer valer sus derechos. No obstante, la procedencia de la acción de tutela en contra de actos administrativos es excepcional puesto que se debe evidenciar que: (i) sea necesaria para evitar un perjuicio irremediable o que los mecanismos ordinarios de defensa no sean idóneos para la protección del derecho; y (ii) la actuación administrativa desconoció la garantía de debido proceso, teniendo como fundamento algunos de los defectos descritos anteriormente.

4. Las personas desplazadas por la violencia como sujetos de especial protección

constitucional. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 constitucional consagró la acción de tutela como un mecanismo excepcional para la protección de derechos, razón por la cual sólo resultará procedente de forma permanente cuando los medios de defensa no sean suficientes o eficaces y de forma transitoria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. La existencia de medios ordinarios de defensa debe verificarse en cada caso particular, comprobando su idoneidad y las circunstancias específicas del accionante. Lo anterior, en tanto existen sujetos que merecen especial protección y son acreedores de acciones afirmativas por parte de las autoridades estatales debido a sus condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, la Constitución Política le impone al Estado la obligación de proteger de forma especial a algunas personas. De forma expresa, los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 hacen referencia a la asistencia preferencial respecto a los niños (as), los adolescentes, los ancianos, los individuos con discapacidad y las mujeres embarazadas y/o cabeza de familia. No obstante, esta Corporación ha reconocido que ciertos grupos de personas que se encuentran en situaciones de debilidad y vulnerabilidad también deberán recibirla. Esta último es el caso de las víctimas del desplazamiento forzado²⁷.

Frente a este punto la Corte ha advertido que la población desplazada se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. La primera circunstancia se refiere a aquella situación que sin ser elegida por la persona le impide acceder a las garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, y por ende la formación de un proyecto de vida; la segunda es relativa a la ruptura de vínculos con su comunidad de origen; y la tercera apunta a la situación del individuo que, dentro de un nuevo escenario, no hace parte de los beneficiarios directos de los intercambios regulares y el reconocimiento social²⁸.

Como consecuencia, ha sostenido que las víctimas del desplazamiento forzado requieren un trato preferente por parte del Estado dadas las precarias condiciones en las que se encuentran, y la violación masiva que de sus derechos constitucionales padecen a diario. Por esta razón, las autoridades tienen la responsabilidad de atender sus necesidades con mayor diligencia, con el fin de preservar sus garantías fundamentales y lograr el mejoramiento progresivo de sus condiciones de existencia.

Asimismo, esta Corporación ha explicado que el trato preferencial que el Estado debe otorgar a los desplazados tiene origen en el mandato del artículo 13 de la Carta Política, que ordena la promoción de condiciones de igualdad real y efectiva, y la protección de las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta²⁹. Al respecto, la Sentencia T-025 de 2004 expuso que del anterior mandato se derivan dos deberes para las autoridades públicas:

“Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado ‘cláusula de erradicación de las injusticias presentes’³⁰-. ”

Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos³¹. ”

Igualmente, dispuso que las medidas a tomar deben atender a tres parámetros principales³²: (i) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, (ii) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, y (iii) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado Social de Derecho. Lo anterior, con el fin de que las personas en esa situación “se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento”.

La misma providencia destacó la necesidad de brindar un trato digno y respetuoso de sus derechos a estas personas, después de constatar que algunos funcionarios administrativos los sometían a trámites innecesarios y a un peregrinaje institucional. Para este fin, ordenó que a cada persona que haya sido víctima de desplazamiento forzado se le comunique el

siguiente listado de derechos conocido como la carta de derechos básicos:

- “1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.”

Por lo tanto, en virtud de este trato especial constitucional se deriva que la acción de tutela sea el medio idóneo y eficaz para la protección urgente de los derechos fundamentales de este grupo poblacional, incluso cuando existan mecanismos ordinarios de índole judicial para el mismo fin.

5. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 51 de la Constitución Política consagra el derecho a la vivienda digna. Además, asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de programas de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y formas asociativas de ejecución de estos programas.

En la misma dirección, los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³³ y 11-1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966³⁴ consagran el derecho a una vivienda adecuada como una de las necesidades básicas para lograr una existencia digna.

Este derecho se enmarca dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que su naturaleza es prestacional y progresiva, y prima facie no puede ser objeto de tutela. Sin embargo, esta Corporación ha indicado que cuando se trata de población desplazada, puede adquirir el carácter fundamental por su conexidad con otros derechos. En este sentido, la Corte sostuvo que goza de carácter fundamental en dos sentidos:

“Primero, respecto de un contenido mínimo de acuerdo con el cual el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado³⁵. Y, segundo, en todos los casos en que se verifica la estrecha relación que la satisfacción del derecho a la vivienda guarda con otros derechos cuyo carácter fundamental tiene un amplio consenso, tales como el derecho a la igualdad o el derecho al debido proceso³⁶.”³⁷

Es necesario destacar que la problemática del desplazamiento forzado no sólo conlleva que las personas se vean obligadas, de manera abrupta, a abandonar sus comunidades, viviendas y propiedades. Posteriormente, deben trasladarse a lugares en donde no cuentan con la posibilidad de acceder a soluciones de vivienda digna ya que carecen de recursos económicos y empleos estables. Tal situación de indefensión y debilidad manifiesta impide que quienes han sido desplazados gocen otras de sus garantías fundamentales. Por añadidura, imposibilita que reconstruyan su proyecto de vida y logren estabilidad social, económica, laboral y familiar. Bajo esta óptica, la Corte ha resaltado la necesidad de asegurar el derecho a la vivienda digna de dicho grupo poblacional con el fin de satisfacer “derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital”³⁸.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las autoridades públicas deben asumir una serie de obligaciones en lo referente al derecho a una vivienda digna para la población desplazada. Entre otras, ha reconocido las siguientes³⁹:

i. Se deben reubicar las personas desplazadas que, debido a esta situación, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo;

i. Es necesario brindar soluciones de vivienda en condiciones dignas de carácter temporal y, posteriormente, facilitar el acceso a otras de carácter permanente.

i. Se tiene que proporcionar asesoría clara y efectiva a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda;

i. Se requiere el diseño de planes y programas de vivienda, teniendo en cuenta las necesidades especiales de dicha población;

i. Resulta indispensable eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado.

Por otro lado, este Tribunal ha señalado, con fundamento en la Observación General Núm. 4 adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1991⁴⁰, que para que la vivienda pueda considerarse digna se deben reunir, entre otras, las siguientes condiciones de adecuación:

“i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud;

(ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes;

(iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes;

(iv) Adecuación cultural a sus habitantes.”⁴¹

Igualmente, debe presentar garantías de seguridad en la tenencia que comprende aspectos como:

“(i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia;

(ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad– deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción;

(iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.”⁴²

De ahí que resulta imperativo que el Estado adopte medidas para solucionar las necesidades habitacionales de las personas en situación de desplazamiento. Además, debe prever los

mecanismos para guiarlas con el objeto de que accedan de forma efectiva a estos programas. Sobre este último mandato, la Corte ha hecho especial énfasis en que “no puede quedarse formulado en el papel; sino que debe realizarse de manera material y efectiva, en razón a que las autoridades no existen para otra función diferente que brindar soluciones a las necesidades sociales de todos los administrados”⁴³.

De lo anterior, se concluye que el derecho a la vivienda digna de los desplazados tiene naturaleza de fundamental y bien puede ser susceptible de protección mediante la acción de tutela cuando las circunstancias así lo demuestren. Como consecuencia, el Estado colombiano debe diseñar políticas sociales y económicas que lo garanticen. Esta obligación supone, además, que las autoridades brinden acompañamiento informativo que permita entender los trámites y requisitos para acceder a soluciones de vivienda.

6. El deber de las autoridades de atender a la población desplazada con un enfoque diferencial sensible a su especial situación de indefensión dentro de los procesos administrativos por infracción urbanística

6.1. El hecho de que Colombia proclame un Estado Social de Derecho le da una razón de ser, un sentido y objetivos específicos a la organización estatal que resultan vinculantes para todas las autoridades, quienes deben orientar su actuación a la garantía efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas. Por ello, deben promover condiciones de igualdad real y adoptar medidas que fomenten condiciones de vida dignas. De este modo, tienen los compromisos de corregir las desigualdades sociales y facilitar la integración de las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

6.2. Resulta necesario destacar que, frente a la población desplazada la obligación de las autoridades públicas no termina con la entrega de ayuda humanitaria y afiliación al régimen subsidiado de salud. Como lo ha establecido esta Corporación, el Estado tiene la responsabilidad de acompañar a la persona víctima de este flagelo hasta el momento en que logre una estabilidad emocional, social, familiar y económica. Las medidas que debe tomar no se limitan a la entrega de recursos o al reconocimiento de su condición de desplazado, sino que deben procurar condiciones en las que se pueda garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales y su reincorporación social.

En este sentido, la atención brindada a tal población por parte de cualquier entidad pública debe partir del estudio de las circunstancias particulares en las que se encuentra, de forma tal que tenga un enfoque diferencial⁴⁴, es decir, que se fundamente en el estudio de la afectación específica de cada individuo, considerando aspectos como el género, la edad, la etnia, la discapacidad, la opción sexual o el nivel de escolaridad, en virtud de los artículos 13 y 43 a 47 Superiores. Sobre este tema, la Sentencia T-602 de 2003 consideró:

“Si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, ya que ‘la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social’, tal y como lo manifestó la Corporación en la Sentencia SU-1150 de 2000. Así, el Estado no sólo debe prevenir la ocurrencia de eventos de desplazamiento, sino que, además, debe proteger los derechos de los desplazados y proveer lo que esté a su alcance para el restablecimiento de los derechos de éstos que son conculcados. Esta suerte de acción afirmativa que se le exige al Estado colombiano halla su fundamento normativo en las exigencias de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Carta, relativas al trato favorable a los más débiles y a la erradicación de las injusticias presentes.”

6.3. Ahora bien, cuando se trata de procesos administrativos en los que participa una persona que ha sido víctima de desplazamiento, el funcionario encargado del trámite podrá determinar el tipo de intervención que debe ejecutar. De esta forma, deberá realizar un esfuerzo por valorar las circunstancias específicas de afectación de los derechos de cada persona, teniendo en cuenta los siguientes elementos.

6.3.1. Como primera medida, la autoridad verificará si el sujeto requiere un trato diferencial por pertenecer a otro grupo poblacional. Además, estudiará sus condiciones particulares con el fin de establecer si resulta necesaria la ejecución de medidas positivas en aras de lograr su inclusión social.

6.3.2. Posteriormente, la entidad deberá suministrar a la persona desplazada información sobre sus derechos y cómo ponerlos en marcha, en forma clara, precisa y oportuna, con el fin de que pueda hacer efectivas sus garantías⁴⁵.

Sobre este tema, la Corte ha advertido que: “La labor de acompañamiento informativo debe permitir identificar y clasificar cada caso en particular, otorgando con pertinencia y prontitud la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o su grupo familiar”⁴⁶. En consecuencia, el Estado adquiere el compromiso de atender, de forma diligente, las necesidades específicas de cada individuo, teniendo en consideración su situación especial, así como las destrezas y conocimientos que posee. Todo lo anterior, con el objeto de brindarle una alternativa de subsistencia digna y autónoma que le permita lograr la estabilización económica e iniciar un proyecto de vida digno⁴⁷.

6.3.3. Por otro lado, el funcionario público será responsable de brindar las ayudas técnicas necesarias para que la persona desplazada pueda ejercer a plenitud su derecho a la defensa dentro de los procesos administrativos. Lo anterior se fundamenta en el impacto que, a nivel psicosocial⁴⁸, genera la salida abrupta y forzada, así como el ingreso a contextos distintos, que implican un cambio en los patrones culturales y de costumbres. Estos hechos afectan la calidad de vida del individuo que debe cambiar sus rutinas y su forma de relacionarse con la comunidad.

Precisamente, la situación del desalojo deteriora la vivienda, la alimentación, el sentido de seguridad y de participación social, por lo que resulta prioritario que las entidades públicas ejerzan acciones afirmativas que permitan que el sujeto se encuentre en un plano de igualdad con otros ciudadanos que deben afrontar un proceso administrativo. Así, cuando algún proceso de esa índole involucre a tal población, los funcionarios deberán encaminarse a prevenir otras vulneraciones de sus derechos y evitar una nueva victimización de quien ha tenido que abandonar, mediante la violencia, su tierra y su proyecto de vida.

6.3.4. Ahora bien, el último elemento hace referencia a la necesidad de que en el proceso administrativo se favorezca un enfoque propositivo y no sancionatorio. De modo que el Estado tiene el compromiso de ofrecer, en primer lugar, alternativas de solución para que la persona pueda ajustar su comportamiento a las normas sobre urbanización. Esta labor se traduce en el acompañamiento efectivo por parte del funcionario, que debe atender sus circunstancias especiales para formular opciones de cumplimiento reales.

Adicionalmente, supone poner en marcha la red de apoyo de la población desplazada de forma tal que la orientación de la actuación administrativa sea la de contribuir de forma

material y práctica a la rehabilitación e inclusión social de quienes han sido desplazados, así como el acceso en igualdad de condiciones, a servicios de vivienda, alimentación, salud y seguridad social.

No obstante, una vez agotada esta tarea previa, si la conducta del sujeto persiste o éste se niega a acatar las normas, la autoridad podrá sancionarlo en la forma contemplada por la ley, con el fin de asegurar el respeto del régimen urbanístico.

6.4. Por consiguiente, se debe procurar fortalecer la respuesta del Estado y de la misma sociedad civil cuando se trata de sujetos con múltiples condiciones de vulnerabilidad. Cada funcionario deberá tener presente que la verdadera recuperación de quien ha padecido un desplazamiento forzoso debe darse a través de medidas positivas. Por ello, no podrá manifestar que ha cumplido su labor cuando el sujeto ha recibido auxilios estatales, puesto que éstos, en su mayoría, resultan insuficientes.

Por ello, las autoridades encargadas de los procesos administrativos por infracción urbanística tendrán la obligación de adoptar un enfoque diferencial cuando adviertan que el sujeto así lo requiere, con fundamento en la protección especial que la Carta Política le confiere a ciertos ciudadanos. En ese sentido, deberán contemplar alternativas de solución diferentes a la sanción urbanística con el fin de posibilitar el verdadero ejercicio de los derechos de la persona y aumentar las oportunidades de llevar una vida en condiciones adecuadas, que conduzcan a la superación del desplazamiento.

7. Estudio del caso concreto

El actor tomó posesión del predio y, con el objeto de evitar el ingreso de personas extrañas, así como proteger la vida y la integridad de su familia, realizó unas obras correspondientes a la colocación de unos ladrillos en dicho bien. Como consecuencia, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar le impuso una multa por valor de \$4.624.000, por haber infringido las normas urbanísticas, al realizar construcción sin la debida licencia⁴⁹. Frente al acto administrativo, el accionante presentó los recursos de reposición y apelación, los cuales fueron desestimados por extemporáneos.

En el escrito de tutela el señor Esquivel indicó que es una persona desplazada por la violencia y no cuenta con los recursos económicos para pagar dicha multa, ya que la

condición anteriormente anotada, su grado de analfabetismo y su avanzada edad no le permiten trabajar. En el mismo sentido, adujo que de no pagarse la multa se procedería a la demolición de la obra, lo cual significaría que “tumbaría los cuatro muros y el techo de cartón, y como consecuencia mi familia tendría que vivir a la intemperie sometida a la acción de delincuentes y poner en peligro a toda mi familia en especial de mis nietas”.

Estimó que la multa impuesta se torna injusta, teniendo en cuenta que en el sector en el cual reside, las personas construyen sus viviendas como desean, sin que existan normas de urbanización. Resalta que “el lote encerrado no puede considerarse como una vivienda”.

Por su parte, la Secretaría de Gobierno de Bogotá expuso que avocó conocimiento de los hechos el 28 de septiembre de 2006 y el 19 de enero de 2007 recibió diligencia de descargos del demandante, quien manifestó en dicha oportunidad ser el responsable del inmueble y que las obras en cuestión fueron realizadas en noviembre de 2006, para ser ocupado en diciembre del mismo año.

Posteriormente, la Alcaldía efectuó dos visitas de verificación al predio (en diciembre de 2006 y en el mismo mes de 2008). En ellas evidenció una construcción de un piso área 32 m² en un área del lote de 72 m². Frente a esta situación, emitió la Resolución núm. 0357 del 3 de junio de 2009, en la cual se declaró al señor Aníbal Esquivel como infractor del régimen urbanístico con una multa de \$4.624.000 por haber construido sin licencia. Asimismo, advirtió que el accionante contaba con un término de 60 días para remitir copia de la licencia de construcción, ya que de lo contrario debía proceder a cancelar la sanción impuesta.

En el mismo sentido, en el escrito presentado destacó que la sanción se adecuaba a las normas que regulan la materia y que el demandante contó con los recursos para controvertir la decisión, pero no hizo uso de ellos de manera oportuna, permitiendo que el acto administrativo quedara en firme y ejecutoriado.

Además, señaló que si el desplazamiento conlleva una situación de vulnerabilidad, ello no le impide al afectado acudir a las instituciones competentes para solicitar la protección de sus derechos.

La autoridad distrital resaltó que recaudó el material probatorio pertinente para definir la existencia de una infracción al régimen urbanístico. De igual manera, afirmó que el señor

Esquivel tuvo las pruebas a su disposición y contó con el término para controvertirlas.

La Alcaldía Local de Ciudad Bolívar consideró que “obró conforme a derecho, atendiendo a los deberes constitucionales y legales que le asisten dentro de la actuación administrativa de la referencia (...).”

Por otro lado, el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal de Bogotá, mediante decisión adoptada el 15 de marzo de 2011, negó la protección solicitada, fundamentando su fallo en la existencia de otros medios de defensa judicial y en que el demandante tuvo la oportunidad procesal para controvertir los actos administrativos con los que disiente.

7.2. Teniendo en cuenta los antecedentes descritos y las pruebas aportadas en el expediente, esta Sala resolverá si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida digna, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas del señor Esquivel, al proferir el acto administrativo que lo declaró infractor urbanístico.

En este orden de ideas, es importante señalar que, en efecto, el demandante es beneficiario de un especial amparo constitucional dado que tiene 66 años, es desplazado por la violencia y cuenta con un bajo nivel de formación académica⁵⁰. Además, debe velar por el cuidado de sus nietos menores de edad. Esas situaciones lo ubican en un alto grado de vulnerabilidad y le impiden hacer valer sus derechos fundamentales.

7.2.1. Se hace necesario reiterar a esta altura que la persona analfabeta se encuentra en situación de debilidad manifiesta, por lo que merece protección en virtud del artículo 13 de la Carta Política⁵¹. Adicionalmente, la Corte, en la Sentencia C-468 de 2011, sostuvo que el Estado Colombiano tiene la obligación de “aliviar y facilitar la situación de los grupos poblaciones a los cuales todavía no ha podido garantizar el derecho a la educación”. Al respecto, señaló que:

“El analfabetismo es una de las condiciones que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos y remover los obstáculos que perpetúan la marginación. El artículo 67 de la Carta prevé que la educación es un derecho de la persona, responsabiliza concomitantemente al Estado, la sociedad y la familia de la educación, establece que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, etapa en la cual se deberá cursar como mínimo, un año de preescolar y

nueve de educación básica, y para tal fin garantiza su gratuidad en las instituciones del Estado.”

Por otro lado, se destaca que por su edad también merece un trato diferencial en tanto al grupo poblacional de avanzada edad le es difícil ingresar al mundo laboral y en, muchos casos, requiere de cuidados especiales por razones de salud. A este hecho se le suman las nuevas responsabilidades que estas personas deben asumir cuando sus núcleos familiares han sido víctimas del flagelo del desplazamiento, ya que tienen que adoptar el rol de cuidadores de sus nietos, sin tener las herramientas ni los recursos necesarios para lograr una subsistencia digna en el lugar al que llegan.

Así, a pesar de que cuenta con otro medio de defensa judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa, éste no resulta idóneo debido a sus particulares condiciones de vida y la situación apremiante en la que dice encontrarse.

7.2.2. En lo que se refiere al requisito de inmediatez, la Corte estima que se encuentra acreditado puesto que, si bien el proceso fue iniciado en el año 2009, ha recibido recientemente por parte de la administración diversas solicitudes de pago de la sanción. De ellas, la última fue enviada en noviembre de 2010. Adicionalmente, presentó petición de revocatoria directa del acto que impuso la multa, que fue negada el 24 de enero de 2011.

7.2.3. Por lo anterior, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para lograr la protección de sus garantías. De este modo, se estudiará la actuación administrativa que concluyó con la imposición de la multa de \$4.624.000 por incumplir con la obligación de solicitar la licencia de construcción, y se determinará si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la integridad física y a la vivienda digna.

7.3. Ahora bien, en el acápite anterior se reiteró la obligación de todas las autoridades públicas de otorgar un trato preferente a esta población, así como el deber de adoptar medidas positivas para lograr la garantía efectiva de sus derechos fundamentales. Específicamente, se trató el tema de la vivienda en condiciones dignas a la que debe acceder y la necesidad de recibir atención sensible al enfoque diferencial, según las circunstancias específicas de cada persona que acuda ante una entidad pública. Con fundamento en ello, se expusieron cuatro elementos que las autoridades deben acatar dentro de un proceso

administrativo por infracción urbanística cuando se encuentre involucrado un desplazado.

En el caso que nos ocupa, la Sala encuentra que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, dentro del proceso administrativo por infracción urbanística, ignoró por completo la situación de desplazamiento del señor Esquivel, así como su bajo nivel de escolaridad, su senectud y que tiene bajo su cuidado a menores de edad. La administración, una vez enterada de su contexto particular, tenía la obligación de tomar medidas positivas para tratar de remediar su situación, para lo cual debió proveer consejería legal, asistencia material y la información relevante para que pudiera ejercer sus derechos en una posición de igualdad real respecto a los demás ciudadanos. Por ende, era indispensable disponer de personal que le guiara y brindara consejo durante el proceso administrativo, para que pudiera entender las consecuencias jurídicas de cada una de las actuaciones.

En este sentido, resultaba necesario que los funcionarios encargados del trámite le indicaran el proceso a seguir para que la construcción realizada cumpliera con las exigencias legales. Asimismo, era su deber orientarlo para que pudiera acceder a los servicios públicos esenciales en su casa, de forma que su vivienda temporal cumpliera con el mínimo de condiciones que asegurarán su dignidad. Ahora bien, al advertir la necesidad de acceder a una solución de vivienda digna permanente para él y su núcleo familiar, la entidad accionada era responsable de indicarle el trámite a seguir para acceder a los subsidios y otros planes de vivienda. Además, tenía que brindarle la asistencia técnica para que su proceso resultara favorable y que circunstancias de tipo formal no le impidieran recibir los beneficios.

El déficit en la actuación de las distintas entidades que conforman la red de apoyo para las víctimas del desplazamiento que no le brindaron la información apropiada para que el actor accediera a una solución de vivienda, fue acrecentada por la actividad desplegada por los funcionarios distritales dentro del proceso administrativo. Éstos aumentaron la sensación de inseguridad del señor Esquivel al plantear la posibilidad de demolición de la obra, construida para proveerse, por sí mismo, un techo que lo cobijara de las inclemencias del clima y de los delincuentes.

En este punto, se resalta que aunque el Ministerio Público fue notificado de todas las decisiones⁵² dentro de la diligencia administrativa, nunca advirtió la particular condición del demandante que requería su asistencia constante ni exigió un trato diferente, que tuviera en

cuenta sus circunstancias especiales.

7.4. A partir de las consideraciones precedentes y los presupuestos fácticos, la Sala concluye que el trámite administrativo por infracción de normas urbanísticas que culminó con la Resolución 0357 del 3 de junio de 2009 que declaró infractor al accionante, vulneró sus derechos al debido proceso administrativo, la vida digna, el mínimo vital y la vivienda en condiciones dignas. Ello, debido a que violó directamente la Constitución al desconocer las reglas superiores sobre protección especial a la población que ha sido víctima del desplazamiento, que exigen un tratamiento diferencial que identifique las circunstancias concretas en las que se encuentra cada individuo y, de este modo, logren brindarle la ayuda y acompañamiento idóneos. Lo anterior, con el objeto de asegurar que cada persona cuente con toda la información necesaria para hacer valer sus derechos y disminuir las circunstancias de la tragedia que atraviesa.

7.5. Vale la pena destacar que el ente demandado vulneró los derechos fundamentales del accionante, no al omitir formalidades propias de los procesos sancionatorios, sino al abstenerse de dar un trato sensible a sus circunstancias personales, tal y como lo dispone la Carta Política y la jurisprudencia de esta Corporación.

De esta manera, al continuar el trámite sin ofrecer alternativas de solución al problema de vivienda que lo aquejaba y que se deriva de la falta de asistencia por parte del Estado y, posteriormente, imponer la multa, aumentó su situación de vulnerabilidad ya que se puso en juego la única opción de habitación a la que el actor ha podido acceder por sus propios medios, después de tener que abandonar sus pertenencias, primero en Caquetá y luego en el Tolima⁵³.

7.6. Por otro lado, no es admisible la afirmación de la entidad accionada según la cual el reclamante no se encuentra en situación de vulnerabilidad en cuanto recibe atención médica en razón de su condición de persona desplazada y reclamó algunas ayudas económicas por parte de Acción Social. Tampoco resulta válido el argumento de la Alcaldía según el cual no le correspondía realizar las diligencias personales del accionante, puesto que, como se mencionó, la situación de las personas desplazadas implica una vulneración constante y reiterada de sus derechos fundamentales, por lo que la atención que el Estado brinde tiene que ser integral y debe darse hasta el momento en el que la persona y su núcleo familiar

logren la recuperación y estabilización social, emocional y económica.

De ahí que su obligación consistía, en lugar de imponer una sanción pecuniaria, en orientar al señor Esquivel para que pudiera acceder a los programas de ayuda para la población desplazada, con el fin de mejorar sus condiciones de existencia. En este sentido, su compromiso era el de adoptar una visión propositiva y preventiva frente a nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

7.7. No obstante lo anterior, la Sala estima pertinente aclarar que lo manifestado en relación con el respeto al derecho del debido proceso y defensa no puede ser entendido en el sentido de que la condición de desplazamiento exonere de la obligación de cumplir con las normas urbanísticas. Como se explicó, si la persona es renuente a aceptar las alternativas propuestas por la administración y continúa ejecutando la conducta violatoria del régimen urbanístico, ésta será merecedora de la sanción correspondiente, ya que es responsabilidad de las autoridades públicas velar por el acatamiento de las normas urbanísticas.

7.8. Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Sala revocará la decisión adoptada por el Juzgado Sesenta y Dos Penal Municipal de Bogotá, mediante sentencia de 15 de marzo de 2011. En su lugar, concederá el amparo de los al debido proceso, a la vivienda digna y a la protección especial de los niños.

En consecuencia, dejará sin efectos el proceso de infracción urbanística llevado en contra del señor Esquivel puesto que éste violó directamente la Constitución Política. Además, ordenará que se garantice al accionante el acompañamiento y asesoría efectiva para que éste pueda adelantar los trámites pertinentes para que su predio cumpla con las normas urbanísticas establecidas mientras puede acceder a los diversos subsidios a los que podría tener derecho por su condición de desplazado y pueda mejorar las condiciones de su vivienda.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada el 15 de marzo de 2011 por el Juzgado Sesenta y

Dos Penal Municipal de Bogotá. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y a la protección especial de los niños.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS el proceso de infracción urbanística llevado en contra del señor Anibal Esquivel por construir sin licencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar que oriente adecuadamente y acompañe al señor Aníbal Esquivel para que su predio cumpla con las normas urbanísticas establecidas.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar que asesore al señor Esquivel en el trámite para acceder a los programas de atención para población desplazada.

En este proceso se deberá brindar un acompañamiento real que trascienda de la información escrita de las actuaciones a adelantar, teniendo en cuenta la especial condición del accionante.

QUINTO.- OFICIAR a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Distrital para que hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo.

LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La solicitud fue objeto de decisión de la Resolución Núm. 0023 del 24 de enero de 2011 y fue comunicada al actor el 14 de febrero del mismo año.

2 Folio 18.

3 Folio 57.

4 Folio 59.

5 Folio 64.

6 Folio 65.

7 Folios 66 y 67.

8 Folio 69.

9 Folios 78 a 81.

10 Folio 82.

11 Folio 84.

12 Folios 85 a 89.

13 Folios 102 a 108.

14 Folios 110 a 120.

15 Sentencia T-467 de 1995.

17 Sentencia T-061 de 2002.

18 Sentencia T-1021 de 2002.

19 Sentencia T-1263 de 2001.

20 Sentencia T-076 de 2011.

21 Ver sentencias T-771 de 2004, T-600 de 2002 y SU 086 de 1999.

22 Sentencia T-387 de 2009.

23 En dicha providencia, la Corte Constitucional destacó el carácter subsidiario de la acción de tutela contemplado el artículo 86 Superior que afirma: “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.” Precisamente, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 reitera esta calidad en los siguientes términos: “La acción de tutela no procederá: 1º Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Por otro lado, estudió la posibilidad del juez de tutela de adoptar medidas provisionales para la protección de derechos fundamentales contenida en el artículo 7° del citado decreto, así como la facultad de ejercer la acción de tutela de forma simultánea con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando la primera se utilice como mecanismo transitorio (artículo 8°).

24 Ver, entre otras, sentencias T-529 de 2007, T-174 y T-191 de 2008, T-076 y 844 de 2011.

25 Así, la Corte ha señalado reiteradamente que “[e]n la Constitución de 1991, la motivación, que es expresión del principio de publicidad, es constitucionalmente recogida en el artículo 209: ‘La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad’ (...). La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. Es la desviación de poder que hoy contempla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, como causal autónoma de nulidad de los actos administrativos, y que antes se deducía del artículo 66 del anterior Código, cuando se hablaba de abuso o desviación en las funciones propias del funcionario público.” Cfr. Corte Constitucional, sentencia

SU-250/98.

26 Existen dos líneas jurisprudenciales definidas sobre esta materia. La primera, relativa a la necesidad de motivar los actos que declaran la insubsistencia de funcionarios que desempeñan en provisionalidad cargos que hacen parte de la carrera administrativa, precedente sintetizado, entre otras, en la sentencia T-1112/08. La segunda tiene que ver con la obligación de motivar los actos que, en ejercicio de la facultad discrecional, deciden el retiro de miembros de la fuerza pública. Fallos significativos sobre esta problemática fueron sintetizados en la sentencia T-824/09.

27 Específicamente, la Ley 387 de 1997, en su artículo 1°, define como desplazado a “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

28 Sentencia T-585 de 2006.

29 Sentencia T-025 de 2004.

30 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las sentencias T-177 de 1999; T-840 de 1999, T-772 de 2003.

31 Ver, en este sentido, la sentencia C-671 de 2002.

32 Sentencia T-268 de 2003.

33 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros

en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

34 “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

35 Sentencia T-025/04 y Principios Rectores del Desplazamiento Forzado No. 18 y 21.

36 Ver, entre otras, la sentencia T-585 de 2006.

37 Sentencia T-742 de 2009.

38 Sentencia T-585 de 2006.

39 Ibídem.

40 En esta Observación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales analizó algunas cuestiones sustantivas referentes a la aplicación del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se refiere al derecho a una vivienda adecuada.

41 Sentencia T-585 de 2006.

42 Ibídem.

43 Sentencia T-472 de 2010.

44 La Corte Constitucional, en los autos 109 de 2007, 116 y 092 de 2008 y 006 de 2009, ha formulado indicadores que exigen un enfoque diferencial por razones de edad, género, etnia y discapacidad al momento de atender las necesidades de la población desplazada. Igualmente, esta Corporación ha contemplado este tipo de enfoque en las sentencias T-1105 de 2008.

45 Sentencia T-645 de 2003. Específicamente, sobre este tema, la Sentencia T-025 de 2004

indicó: “[C]uando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios; 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico”.

46 Sentencia T-447 de 2010.

47 Ver, entre otras, sentencias T-328 de 2007 y 159 de 2011.

48 Sobre este tema, en la Sentencia T-045 de 2011 la Corte expuso: “La intencionalidad con la cual se ejerce la violencia por parte de los actores del conflicto armado provoca impactos en el ámbito psicosocial y en la salud mental que afectan de manera directa a personas, familias y comunidades. El impacto psicosocial ocasionado por las graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario es diverso, intenso, complejo y generalmente se revela de manera continua en el tiempo. A los distintos hechos de violencia a que han sido sometidas las víctimas, se suman las pérdidas materiales y simbólicas ocasionadas, entre ellas y de manera preponderante las de seres queridos, y la ruptura, des-estructuración y eventual colapso de redes personales y familiares. En ocasiones las víctimas han sido culpabilizadas y sometidas a estigmatización, sus reclamos no son escuchados por amplios sectores de la sociedad y de la institucionalidad, y sus demandas de justicia no son respondidas debidamente, lo cual revela los altos niveles de impunidad judicial y social alcanzados, impunidad que limita la posibilidad de reconstrucción

de sus proyectos de vida.”

49 Resolución Núm. 0357 del 3 de junio de 2009.

50 De acuerdo a la manifestación realizada en el escrito de tutela, no sabe leer ni escribir. Este hecho fue reiterado en la solicitud de revocatoria directa (folios 7 y 54). La Corte destaca que el señor Esquivel declaró que es analfabeta y la entidad accionada no demostró lo contrario, por lo que, en virtud del principio de buena fe y la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto 2591 de 1993, la Sala tendrá como cierto dicha afirmación.

51 Sentencia T-773 de 2003.

52 Fue notificada de las resoluciones 0357 del 30 de junio y 1171 del 26 de octubre de 2009, y 023 del 24 de enero de 2011.

53 En este sentido, resaltó que pudo acceder a una vivienda en una de las zonas periféricas de la ciudad y que pagó su precio gracias a una recolecta (Folio 65).