

Sentencia T-631/13

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Naturaleza/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Relación entre su garantía efectiva y la dignidad humana

En múltiples oportunidades esta Corporación ha resaltado la dignidad como elemento inescindible de la condición humana, desde su existencia misma, exigiendo su respeto como carácter primigenio y fundante del Estado, en la autonomía y potestad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir con libertad), o como posibilidad de gozar de ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), o como la intangibilidad de los bienes no patrimoniales -integridad física y, cardinalmente, integridad moral- (vivir sin humillaciones). Aun cuando en el capítulo I del título II de la Constitución no esté catalogado expresamente un derecho entre los fundamentales, esta calidad debe ser reconocida a partir de su inmanencia con el ser humano, particularmente en su dignidad. Conforme a lo anterior, será posible reafirmar que entre más estrecha sea la relación de una determinada facultad u opción vital con la dignidad humana, esto es, mientras más evidente resulte la conexión entre su ejercicio y dicho concepto, de manera que pueda considerársele como una expresión de éste, más probable y factible resultará sustentar su carácter fundamental, así no haya sido incluido nominalmente como tal dentro de dicho capítulo superior. En este orden de ideas, y en punto del derecho a la vivienda digna, la Sala debe reiterar su carácter fundamental, básicamente porque constituye una innegable expresión de la dignidad humana y se vincula de manera directa con la concepción social del Estado, como ente que tiene a su cargo la superación de las condiciones de desigualdad material que impiden el ejercicio de los derechos que se reconocen en la Carta.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

El derecho a la vivienda digna, como fundamental que es, podrá ser exigido por vía de tutela, conforme al desarrollo prestacional y normativo que se le haya dado.

## PROTECCION DEL ESPACIO PUBLICO E INTERESES DE LAS PERSONAS QUE LO OCUPAN INDEBIDAMENTE-Reiteración de jurisprudencia

Las políticas públicas y las medidas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público, deben ceñirse a una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad que rodea cada caso en particular. Así las cosas, para esta Corte es claro, que si bien la administración debe preservar el respeto al espacio público, ello no significa que de manera desproporcionada se puedan adoptar medidas en contra de las personas que, a falta de otra posibilidad de sustento para ellas y sus familias, se han visto en la necesidad de ubicarse en espacios que pertenecen a la comunidad. En consecuencia, las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés general, deben velar por minimizar el detrimento que eventualmente se cause a las personas afectadas con las órdenes de desalojo, para lo cual se desarrollarán programas especiales de atención a la población que sufra desplazamiento masivo, pobreza o indigencia, entre otros factores, que se ve obligada a utilizar el espacio público, a falta de alternativa distinta, ya sea para desarrollar actividades comerciales o para establecer su vivienda.

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

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Autoridad municipal debe llevar a cabo plan de reubicación por desalojo de ocupantes de predio declarado bien de uso público

La confianza legítima emana de otro principio de raigambre constitucional, como es el de buena fe, constituyendo una expresión de seguridad jurídica, ante la situación de inferioridad en que podrían hallarse los administrados ante la administración. Esa confianza legítima conlleva que los ciudadanos válidamente esperen que la administración obre con coherencia y no corte abruptamente aquellas condescendencias dotadas de estabilidad y durabilidad, que han generado situaciones jurídicas, subjetivas o concretas, a favor de los administrados. Ese principio superior constituye un medio de control a las actuaciones de la administración, para que de expectativas que ha cohonestado no estallen alteraciones

que, por intempestivas, impidan adaptarse a la nueva situación. Bajo tales presupuestos, si bien la ocupación ilícita y de facto del espacio público o de la propiedad privada no puede legitimarse per se, siendo deber del Estado superar la invasión, deben establecerse mecanismos para un adecuado y razonable plan de reubicación de los ocupantes, cuando la modificación de las situaciones previamente permitidas afecte garantías fundamentales, como la vivienda de quienes supusieron tener derecho a seguir en el lugar. En el asunto objeto de análisis, los accionantes ocupan el bien objeto de pugna desde hace dos o tres años y cuentan con servicios públicos domiciliarios, como agua, alcantarillado y luz eléctrica, por los que han pagado según se constata con copias de algunos recibos, dos de ellos de impuesto predial, erogaciones propiciadas por la propia administración local, reforzando la confianza de los habitantes en la estabilidad de sus posesiones. La prestación de esos servicios y los pagos recibidos constituyen evidencia adicional de la permisividad y tolerancia de la administración municipal, que conduce a que, aun partiendo de situaciones ilegítimas, una alteración oficial repentina debe estar acompañada de la concesión de tiempos y mecanismos proporcionados para que los ocupantes sean reubicados y se adapten a la nueva situación. Lo contrario, como en el presente evento, desconoce el principio constitucional de confianza legítima, ante la falta de coherencia de la autoridad, que se acentúa por el palpable estado de inferioridad de los afectados.

RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Autoridades deben velar por minimizar el daño que eventualmente se cause sobre las personas afectadas con órdenes de desalojo

Le corresponde a la alcaldía accionada, permisiva como fue hacia el indebido uso del espacio público, ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación, o inclusión en planes alternos para las personas que resultarían desalojadas, pues no es aceptable que rompa la actitud pasiva anterior sin ofrecer opciones que permitan a los administrados paliar la situación sobreviniente, a través de accesibles programas de vivienda. Al no concretar el ente territorial demandado alternativas plausibles, frente a la confianza legítima de quienes, incluyendo niños, quedarán sin techo bajo el cual guarecerse, está quebrantando derechos fundamentales que esta corporación está en la obligación de amparar, ordenándole a la alcaldía estudiar la situación de cada uno de los accionantes y sus núcleos familiares, a fin de verificar la realidad de cada condición personal, familiar, social y económica, para brindarles acceso a un condigno programa oficial de vivienda de interés social.

Referencia: expedientes T-3901079, T-3902632, T-3907872 y T-3910923, acumulados.

Acciones de tutela incoadas por Claudia Milena Álvarez Vélez (T-3901079); Héctor Fabio García García (T-3902632); Diana Victoria Ocampo Velásquez (T-3907872); Yamile Otálvaro Cardona (T-3910923), todas contra la Alcaldía de Pereira.

Procedencia: Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías (T-3901079); Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento (T-3902632); Juzgado Segundo Civil del Circuito (T-3907872) y Juzgado Primero Penal del Circuito (T-3910923), todos de Pereira.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión de los fallos único de instancia o de segunda instancia, adoptados por los Juzgados Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías, Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento, Segundo Civil del Circuito y Primero Penal del Circuito, todos de Pereira, dentro de las acciones de tutela instauradas en forma separada, por Claudia Milena Álvarez Vélez (T-3901079), Héctor Fabio García García (T-3902632), Diana Victoria Ocampo Velásquez (T-3907872) y Yamile Otálvaro Cardona (T-3910923), respectivamente, contra la Alcaldía de Pereira.

Los asuntos llegaron a la Corte Constitucional por remisión que hicieron los referidos despachos judiciales, según lo ordenado por los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991; la Sala de Selección N° 5 de la Corte los eligió para revisión, mediante auto de mayo 28 de 2013, decidiendo acumularlos para producir una sola sentencia, por presentar unidad de materia.

Ratifica esta Sala de Revisión que al efectivamente existir similitud en los hechos y pretensiones que motivaron las cuatro acciones, procede la acumulación decretada por la Sala de Selección, por lo cual se proferirá un solo fallo para decidir los procesos en referencia.

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Claudia Milena Álvarez Vélez, Héctor Fabio García García, Diana Victoria Ocampo Velásquez y Yamile Otálvaro Cardona, en textos similares, promovieron sendas acciones de tutela, respectivamente en febrero 27, 26, 19 y 20 de 2013, contra la Alcaldía de Pereira, para reclamar derechos a la vivienda digna, la dignidad humana, la integridad familiar y la igualdad.

### A. Hechos y relatos efectuados en las respectivas demandas

#### 1. Expediente T-3901079

1.1. Claudia Milena Álvarez Vélez tiene 26 años de edad, es madre cabeza de familia de 2 niños, Sara Michell y Matías Palacio Álvarez (f. 7 cd. inicial respectivo). Carece actualmente de ocupación estable y señaló que lleva “varios meses buscando las condiciones necesarias para acceder a una vivienda digna pero debido al desempleo que hay en la ciudad no me ha sido posible”. Reside en Pereira en la Avenida del Río # 31-66, desde febrero 10 de 2011, contando su vivienda con servicios públicos de agua y energía.

1.2. Indicó que mediante Resolución N° 4216, dentro de un proceso policivo administrativo, el Alcalde de Pereira declaró “contraventores a los invasores del bien de uso público de propiedad del municipio de Pereira y de la corporación Regional de Risaralda CADER en el sector de la Avenida Río entre calles 12 y 37” y expidió una lista en la cual se encontraba su nombre, ordenando desalojar (f. 42. ib.). En noviembre 1° de 2012 interpuso reposición contra dicha decisión, que fue confirmada en todas sus partes (fs. 22 a 27 ib.).[1]

#### 2. Expediente T-3902632

Héctor Fabio García García, de 46 años de edad, está casado con María del Carmen Restrepo Londoño. Viven con dos niñas menores de edad, en cuyos registros civiles aparece como madre Luz Adriana Restrepo Londoño; sobre el padre no hay anotación en un caso y

en el otro consta Raúl Antonio Blanco Suárez, certificándose que la madre de las niñas entregó su custodia y cuidado a María del Carmen Restrepo Londoño (fs. 17 y 19 cd. inicial respectivo). Desde enero 19 de 2010 residen en la Avenida del Río # 31-62, de Pereira, contando con servicios públicos de agua, energía y teléfono, aseverándose que han pagado impuesto predial (f. 20 ib.).

### 3. Expediente T- 3907872

Diana Victoria Ocampo Velásquez, de 46 años de edad, habita con su familia compuesta por 15 personas, entre ellas 5 menores de edad y un adulto mayor, desde febrero del 2010 en la Avenida del Río # 33 A- 48 (f. 68 cd inicial respectivo).

Señaló que el municipio de Pereira, por medio de la Dirección Operativa de Control Físico, inició un proceso urbanístico contra la construcción del inmueble que reside, expidiendo la Resolución N° 6848 de noviembre de 2010 “por medio de la cual se declara una infracción en la Avenida Ríos No 33ª -48 y se ordena una demolición”. Por lo que, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el primero resuelto en enero 18 de 2011 confirmando la decisión. La Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Pereira, al resolver la apelación, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso urbanístico (Resolución N° 1438, de marzo 14 de 2011, fs. 9 a 17 ib.).

Posteriormente, este asunto fue también incluido y decidido dentro del mismo trámite referido en el precedente punto 1.2. (ver nota 1 de pie de página).

### 4. Expediente T-3910923

Yamile Otálvaro Cardona, de 41 años de edad, es madre cabeza de familia, con un hijo menor de edad y reside desde enero de 2011 en la Avenida del Río # 28 B-78 de Pereira, como poseedora del predio.

**PRETENSIÓN:** En todas las demandas se solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, la dignidad humana, la integridad familiar y la igualdad, pidiendo “ordenar a la administración municipal representada por el señor Alcalde Enrique Vásquez Zuleta, se abstenga de ordenar la demolición hasta tanto se dé respuesta a las condiciones socioeconómicas y sociales que el despacho tutele en su fallo”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en los expedientes.

a. Expediente T-3901079.

1. Cédula de ciudadanía de Claudia Milena Álvarez (f. 9 cd. inicial respectivo).
2. Petición enviada por el Defensor del Pueblo Regional Risaralda al Alcalde de Pereira (f. 6 ib.)
3. Carta enviada al Juzgado Civil Municipal de Pereira por la señora Claudia Milena Álvarez, con manifestación sobre su situación económica (f. 7 ib.).
4. Declaración extra proceso rendida ante la Notaría Quinta del Círculo de Pereira (f. 8 ib.).
5. Registro civil de nacimiento de Sara Michell Palacio Álvarez, nacida en junio 12 de 2008 (f. 10 ib.).
6. Registro civil de nacimiento de Matías Palacio Álvarez, nacido en abril 1° de 2011 (f. 11 ib.).
7. Listado de ficha y hogar en histórico de SISBEN (f. 12 ib.).
8. Listado de firmas, con título “no estamos de acuerdo con el desalojo de las personas de la Avenida el Río” (fs. 13 a 15 ib.).
9. Fotografías de inmueble (f. 16 ib.).
11. Resolución N° 354 expedida por la Alcaldía de Pereira, “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por la señora Claudia Milena Álvarez Vélez...” (fs. 22 a 27 ib.).
12. Resolución No 4216, expedida por la Alcaldía de Pereira “Por medio de la cual se ordena la restitución de bien uso público en el sector de la Avenida del Río” (fs. 28 a 43 ib.).

b. Expediente T-3902632

1. Cédula de ciudadanía de Héctor Fabio García (f. 6 cd. inicial respectivo).
2. Cédula de ciudadanía de María del Carmen Restrepo Londoño (f. 7 ib.).
3. Registro civil de matrimonio entre los anteriormente identificados (f. 8 ib.).
4. Registro civil de nacimiento de la menor Ana Sofía Restrepo Londoño, donde aparece como madre Luz Adriana Restrepo Londoño (f. 9 ib.).
5. Acta de “Audiencia de Declaración de Custodia”, donde consta que Luz Adriana Restrepo Londoño entregó la custodia de su hija Ana Sofía Restrepo Londoño a la abuela de la niña, María del Carmen Restrepo Londoño (f. 17 ib.).
6. Registro civil de nacimiento de Mariana Blanco Restrepo, donde aparece como madre Luz Adriana Restrepo Londoño y como padre Raúl Antonio Blanco Suarez (f. 18 ib.).
7. “Medida cautelar”, que indica que la niña Mariana Blanco Restrepo queda bajo custodia de su abuela María del Carmen Restrepo Londoño (f. 19 ib.).
8. Resolución N° 332 de febrero 7 de 2013, “por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por el señor Héctor Fabio García García identificado con cedula de ciudadanía No 10.127.621 contra la resolución No 4216 de 23 de octubre de 2012” (fs. 10 a 15 ib.).
9. Recibos de pago de impuesto predial del inmueble ubicado en Av. del Rio 31-62, correspondientes a 2012 y 2013 (fs. 20 y 21 ib.).
10. Listado de ficha y de hogar en histórico del SISBEN (f. 22 ib.).
11. Fotografías de inmueble (f. 23 ib.).
12. Recibos de servicio público de energía eléctrica, por septiembre de 2010 y enero 2013, del inmueble ubicado en Av. del Rio 31-62 (fs. 24 y 25 ib.).
13. Factura de acueducto de enero de 2013 (f. 27 ib.).
14. Factura de telefonía de enero de 2011 (f. 28 ib.).



15. Listado de firmas con título “no estamos de acuerdo con el desalojo de las personas de la Avenida el Río” (fs. 30 a 34 ib.).

c. Expediente T-3907872

1. Escrito de la señora Diana Victoria Ocampo Velásquez, donde manifiesta su situación económica (f. 1 cd. inicial respectivo).

2. Recurso de reposición y en subsidio apelación, contra la Resolución N° 6848 de noviembre 12 de 2010 (fs. 2 y 6 a 8 ib.).

3. Listado de ficha y hogar en histórico del SISBEN (f. 3. ib.).

4. Certificación de riesgo emitida por la Alcaldía de Pereira a la señora Diana Victoria Ocampo Velásquez (f. 4 ib.).

5. Declaración extraproceso rendida por César Augusto Zapata Ossa y Leidy Johana Chaves Ocampo (f. 8 ib.).

6. Resolución N° 1438 de marzo de 2011, expedida por la Alcaldía de Pereira, “por la cual se declara la nulidad de un procedimiento adelantado en la dirección operativa de control físico de la secretaría de gobierno del municipio de Pereira” (fs. 9 a 17 ib.).

7. Petición enviada por el Defensor del Pueblo Regional Risaralda al Alcalde de Pereira (f. 19 ib.).

8. Recibo de pago de servicio público de energía, de enero de 2013 (f. 22 ib.).

9. Cédula de ciudadanía de Diana Victoria Ocampo Velásquez (f. 23 ib.).

10. Registro civil de nacimiento de Evelyn Andrea Díaz Chaves (marzo 26 de 2004), donde consta como madre Leidy Johana Chaves Ocampo y como padre William Andrés Díaz Grisales (f. 24 ib.).

11. Cédula de ciudadanía de Fabiola Velásquez de Ocampo (f. 25 ib.).

12. Cédula de ciudadanía de Leidy Johana Chaves Ocampo (f. 26 ib.).

13. Registro civil de nacimiento de Bryan Sebastián Cardona Chaves (noviembre 15 de 2009), constando como madre Nora Milena Chaves Ocampo y como padre José Roberto Cardona Gutiérrez (f. 27 ib.).

14. Registros civiles de nacimiento de Valentina Díaz Chaves (mayo 9 de 2006) y Santiago Díaz Chaves, (agosto 26 de 2006), constando como padres Leidy Johana Chaves Ocampo y William Andrés Díaz Grisales (fs. 28 y 29 ib.).

15. Listado de firmas con título “no estamos de acuerdo con el desalojo de las personas de la Avenida del Río” (fs. 30 a 61 ib.).

16. Resolución N° 350 de febrero 7 de 2013, expedida por la Alcaldía de Pereira (fs. 62 a 67 ib.).

d. Expediente T-3910923

1. Escrito de Yamile Otálvaro Cardona, narrando su situación económica (f. 6 cd. inicial respectivo).

2. Cédula de ciudadanía de Yamile Otálvaro Cardona (f. 7 ib.).

3. Tarjeta de identidad de Jefferson González Otálvaro, nacido en diciembre 4 de 1995 (f. 8 ib.).

4. Declaración extraprocesal rendida por Fernando Antonio Restrepo Sánchez y Mariluz Mosquera Mosquera (f. 9 ib.).

5. Fotos de inmueble (f. 10 ib.).

6. Listado de firmas con título “no estamos de acuerdo con el desalojo de las personas de la Avenida del Río” (fs.11 a 14 ib.).

7. Copia de factura de servicio público de acueducto y alcantarillado del inmueble ubicado en Avenida del Río # 28-76, de junio de 2012 (f. 15 ib.).

8. Resolución N° 343 de febrero 7 de 2013, expedida por la Alcaldía de Pereira (fs. 17 a 22 ib.).

## II. ACTUACIÓN PROCESAL.

### A. Admisión de la acción de tutela

#### a. Expediente T-3901079

El Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, mediante auto de febrero 27 de 2013, admitió la acción de tutela y vinculó a la Dirección Operativa de Control Físico y a la Dirección de Atención y Prevención de Desastres, otorgándoles un término de dos días para contestar y ejercer el derecho de defensa (fs. 44 y 45 cd. inicial respectivo).

Por otra parte, como medida provisional dispuso “se abstenga de impartir orden de desalojo del inmueble ubicado en la Avenida del Río con nomenclatura 31-66 lugar de domicilio de la señora Claudia Álvarez y su grupo familiar”. También, mediante auto de marzo 4 de 2013 vinculó a CADER, dándole lugar a que ejerciera su derecho a la defensa (f. 64 ib.).

#### b. Expediente T-3902632.

Mediante auto de febrero 26 de 2013, el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira, avocó el conocimiento de esa acción de tutela y le dio traslado al municipio de Pereira para ejercer su derecho a la defensa (f. 35 cd. inicial respectivo).

Respecto a la medida cautelar provisional, advirtió que “se estima improcedente toda vez que el accionante tiene la posibilidad y el derecho de aportar en la misma diligencia los títulos y pruebas que justifiquen la ocupación que tiene del inmueble, ejercer su derecho a la defensa y demás garantías constitucionales”.

#### c. Expediente T-3907872

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Pereira, mediante auto de febrero 20 de 2013, avocó conocimiento y vinculó a CADER, pidiendo pronunciarse sobre los hechos (f. 73 cd. inicial respectivo).

d. Expediente T-3910923

Mediante auto de febrero 20 de 2013, el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira avocó conocimiento y vinculó al alcalde de Pereira y al Director de la Oficina de Control Físico de esa ciudad, pidiéndoles pronunciarse respecto de las pretensiones de la actora, dando lugar además a que ejercieran su defensa (f. 23 cd. inicial respectivo).

B. Respuesta de las entidades vinculadas

En los cuatro casos, las entidades presentaron similares respuestas:

1. Dirección Operativa de Control Físico, Alcaldía de Pereira

La Dirección Operativa de Control Físico mediante apoderada, informó que el lote ocupado “fue declarado por la CARDER como zona de protección para el paisaje y el riesgo conforme lo señala la resolución No 1245 de 1998, lo que significa que es un pulmón de la ciudad el cual está enriquecido por las aguas que alimentan el río Otún”, por lo que el desalojo ordenado no es producto de arbitrariedad ni capricho de los funcionarios de la alcaldía.

Añadió que no se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, pues la demandante “debe acercarse a la Secretaría de Gestión inmobiliaria y averiguar los programas de vivienda que se están realizando”, de igual modo expresó que el control de legalidad de los actos administrativos debe realizarse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2. Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER

El representante legal de dicha corporación, manifestó que no se han vulnerado derechos fundamentales de los accionantes con la orden de desalojo, pues la vivienda está ocupando “la zona forestal protectora del río Otún los cuales se encuentran establecidos como áreas de especial importancia ecológica a la luz del decreto 2811 de 1974, y las resoluciones CARDER 1245 de 1998, 061 de 2007 y el acuerdo 028 de 2011”. Señaló también que por tratarse de un área de especial protección, corresponde a la Alcaldía de Pereira ejecutar las acciones tendientes a su conservación, con acciones de vigilancia y protección ambiental.

a. Expediente T-3901079

Sentencia única de instancia

Mediante fallo de marzo 13 de 2013, el Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, negó tutelar el derecho a la vivienda digna, estimando que obran en el expediente elementos de prueba que permiten deducir que la zona donde vive la accionante ha sido catalogada como zona de reserva ecológica y la actora ocupó el predio de manera irregular, constituyendo la orden de desalojo una decisión para proteger a los habitantes del sector (fs. 92 a 97 cd. inicial respectivo).

Adicionalmente, señaló que la demandante no ha realizado las gestiones para acceder a los beneficios de algún programa de vivienda, por lo que ordenó “al municipio de Pereira instruir a la accionante en torno a cómo acceder a los programas destinados a otorgar subsidios y ayudas complementarias informándole, con precisión, los pasos a seguir, los requisitos que debe llenar y los tiempos que demanda el trámite respectivo” (f. 97 ib.).

b. Expediente T-3902632

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Pereira, en fallo de marzo 8 de 2013, negó la protección de los derechos invocados al estimar que no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues está demostrado con las pruebas aportadas al expediente por el actor, que él “no ha adelantado gestión alguna ante las autoridades competentes del orden territorial a efectos de poder acceder a un subsidio de vivienda... o de lograr su reubicación, sino que simplemente se quedó a la espera de que fuera incluido en algún programa de vivienda” (fs. 49 a 54 cd. inicial respectivo).

Impugnación

En escrito de marzo 13 de 2013, el actor manifestó que la decisión del a quo desconoció su derecho a la vivienda digna, citando como precedente jurisprudencial las sentencias “T-268 de 2008, T-966 de 2007 y la T-831 de 2004” y solicitando que se ordene al municipio de Pereira “se me incluya en los programas de vivienda de interés social subsidio familiar” (fs. 58 a 59 ib.).

## Sentencia de segunda instancia

En fallo de abril 18 de 2013, el Juzgado Primero Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento de Pereira confirmó la decisión, al considerar que el actor debe “someterse a los programas de vivienda que brinda la alcaldía y entes gubernamentales a las personas de escasos recursos... observando todo el trámite legal para ello” (fs. 3 a 6 cd. 2 respectivo); señaló que la invasión a terrenos ajenos no puede ser la vía para que se realice la coacción a las entidades estatales, con el fin de acceder al derecho a la vivienda digna.

### c. Expediente T-3907872

## Sentencia de primera instancia

El Juzgado Séptimo Civil Municipal, en marzo 4 de 2013 negó la protección de los derechos fundamentales invocados, al considerar que no se cumple con el requisito de subsidiariedad (fs. 25 a 31 cd. inicial respectivo). Además, señaló que “resulta imposible... amparar el derecho a la vivienda digna, ni ningún otro como podría ser el debido proceso, de la demandante, al evidenciarse que no han actuado ante las autoridades correspondientes para procurar solución a su justa aspiración de tener una vivienda”. Agregó que el desalojo ordenado no es producto de la arbitrariedad de las autoridades, pues están obrando en cumplimiento del deber del estado de garantizar el derecho a la propiedad.

En razón a lo expuesto, requirió a la Alcaldía de Pereira para “que brinde información a la señora Diana Victoria Ocampo Velásquez, con el fin de orientarla eficazmente sobre cómo puede acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social, u otros programas con que cuente el municipio”.

## Impugnación

En marzo 8 de 2013, la actora presentó escrito de impugnación argumentando que su situación económica actual no le permitiría pagar un arriendo, en el caso de cumplirse la orden de demolición de su vivienda, por lo que se encuentra frente a un perjuicio irremediable (f. 135 ib.). Por tanto, solicitó “ordenar a la administración municipal inscribir al grupo familiar a un programa de vivienda y tenerla en cuenta de manera prioritaria”.

## Sentencia de segunda instancia

Finalizó expresando que no se cumple el requisito de subsidiariedad, ya que a la actora no le han negado el otorgamiento de subsidio, pues no lo ha solicitado.

d. Expediente T-3910923

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, mediante fallo de marzo 7 de 2013, negó el amparo del derecho a la vida digna, considerando que se trata de un asunto que debe ser resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (fs. 35 a 42 cd. inicial respectivo).

Impugnación

Mediante escrito de marzo 8 de 2013, la actora impugnó el fallo, indicando no poseer recursos para adquirir o pagar otro inmueble donde vivir (f. 47 ib.).

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia de abril 19 de 2013, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pereira confirmó la sentencia impugnada, al considerar que no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues la demandante no ha acudido a la vía contencioso administrativa (f. 61 ib.).

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, los fallos proferidos dentro de las acciones de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate

Como observaciones conducentes a resolver los casos concretos, la Sala abordará previamente los siguientes asuntos: (i) derecho a la vivienda digna y su fundamentalidad, a partir de su consagración en la preceptiva superior, incluido el bloque de constitucionalidad;

(ii) la protección del espacio público y de los derechos de las personas que lo ocupen indebidamente; y (iv) el principio de confianza legítima.

Tercera. El derecho fundamental a la vivienda digna en el ordenamiento interno y en la preceptiva internacional

Respecto al trascendental punto del derecho a la vivienda digna, la Sala considera necesario reiterar lo señalado en la sentencia T-908 de noviembre 7 de 2012, donde se resaltó su carácter fundamental, la estrecha relación con la dignidad humana y su directo vínculo con la concepción social del Estado.

3.1. Uno de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en el título segundo del capítulo primero de la carta política, es el de la vivienda digna. Específicamente, el artículo 51 superior establece: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. // El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

3.2. Esa disposición resulta enfatizada por disposiciones internacionales que, en buena parte, vienen a prevalecer en el orden interno, en desarrollo de lo instituido por el artículo 93 superior.

Así, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, se estatuyó en el numeral 1° de su artículo 25 (no está en negrilla en el texto original, como tampoco en las transcripciones subsiguientes):

“1. 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.”

En el mismo sentido, puede evocarse el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, asumido en 1966 por la organización mundial antes mencionada:



“1. 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.”

Así mismo, en el sistema continental de protección de los derechos humanos se aprecia que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en abril 30 de 1948, dispuso en su artículo 34:

“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

... ..

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;...”

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica en 1969 estableció, en su artículo 26, el deber de “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales... contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires...”.

Regresando al ámbito universal, en la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27, se consagra:

“1. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.”

Otros instrumentos de derecho internacional que pueden destacarse sobre el particular, son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, art. 21); el Convenio 117 de 1962 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (art. 5.2); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, art. 5°, literal e, iii); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990, art. 43.1, literal d); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006, art. 28.1 y 2, literal d); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979, art. 14.2 literal h); y el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (arts. 14, 16 y 17).

Así mismo, en lo previsto para otros territorios, se constata que el derecho a la vivienda ha sido reafirmado en el Convenio Europeo Relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (1977), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990) y la Carta Social Europea (revisada 1996).

En este ámbito, cabe añadir que si bien en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[3] (1950), la Carta Social Europea (1961) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea[4] (2000), no se hace una referencia explícita a la vivienda digna y adecuada, la jurisprudencia producida en tales sistemas regionales de protección de derechos humanos la apuntala, a partir de disposiciones sobre el ejercicio de otros derechos humanos, como la privacidad, el disfrute pacífico de los bienes y la protección de la familia.

Finalmente, son sólidas y constantes las referencias a la vivienda en la preceptiva superior extranjera, como puede observarse, en ejemplos de distintos continentes, en los artículos 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5]; 65 de la Constitución de Portugal[6]; 40 de la Constitución de la Federación de Rusia[7]; y 26 y 28 de la Constitución de Sudáfrica[8].

3.3. Para la Corte Constitucional resulta incuestionable que el derecho a la vivienda digna, reconocido en la carta política de 1991 y en el bloque de constitucionalidad, tiene carácter subjetivo, fundamental y exigible.

Aunque la delimitación de los derechos no es cuestión acabada en la doctrina jurídica y, de

tal manera, continuarán formulándose teorías enriquecedoras del debate en tal ámbito, de las nociones construidas sobre los derechos subjetivos se concluye con claridad que la tenencia reconocida y protegida de una vivienda digna encaja dentro de este género.

3.4. La consideración de un derecho como fundamental no depende necesariamente de que haya sido catalogado expresamente así por la preceptiva constitucional o por los instrumentos internacionales sino, más aún, de su estrecho vínculo con el ser humano.

En efecto, en múltiples oportunidades esta corporación ha resaltado la dignidad como elemento inescindible de la condición humana, desde su existencia misma, exigiendo su respeto como carácter primigenio y fundante del Estado, en la autonomía y potestad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir con libertad), o como posibilidad de gozar de ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), o como la intangibilidad de los bienes no patrimoniales -integridad física y, cardinalmente, integridad moral- (vivir sin humillaciones)[9].

De lo anterior puede inferirse que aun cuando en el capítulo I del título II de la Constitución no esté catalogado expresamente un derecho entre los fundamentales, esta calidad debe ser reconocida a partir de su inmanencia con el ser humano, particularmente en su dignidad.

Conforme a lo anterior, será posible reafirmar que entre más estrecha sea la relación de una determinada facultad u opción vital con la dignidad humana, esto es, mientras más evidente resulte la conexión entre su ejercicio y dicho concepto, de manera que pueda considerársele como una expresión de éste, más probable y factible resultará sustentar su carácter fundamental, así no haya sido incluido nominalmente como tal dentro de dicho capítulo superior.

3.5. En este orden de ideas, y en punto del derecho a la vivienda digna, la Sala debe reiterar su carácter fundamental, básicamente porque constituye una innegable expresión de la dignidad humana y se vincula de manera directa con la concepción social del Estado, como ente que tiene a su cargo la superación de las condiciones de desigualdad material que impiden el ejercicio de los derechos que se reconocen en la carta (art. 13 Const.).

En este punto, reitérese que la vivienda digna es elemento trascendental para la efectividad

de la dignidad humana, entendida como “el derecho de las personas a realizar sus capacidades y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir...”[10].

En efecto, contar con un lugar digno de habitación permite a los seres humanos experimentar una existencia más agradable, con menos riesgos de peligros callejeros y de humillaciones, protegidos de la intemperie y teniendo la posibilidad de descansar en condiciones materiales adecuadas. Adicionalmente, fomenta el desarrollo de la persona humana, en cuanto le permite estrechar lazos familiares, que le posibiliten su desenvolvimiento social, otorgándoles un espacio propicio para su intimidad y añadiendo a su identidad el lugar donde se habita, como elemento de apacibilidad.

Así el artículo 51 de la carta y las bases trasnacionales expuestas, ponen en cabeza de todos el derecho a la vivienda digna como fundamental, ratificando así el carácter universal de tal reconocimiento y su inescindible relación con la dignidad como elemento connatural a los seres humanos, pudiendo también predicarse su carácter inalienable.

De igual manera, se ubicó en cabeza de las autoridades, sin distinción, el deber de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, disponiendo tres campos de regulación mínima, en lo concerniente a planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas habitacionales.

Conforme a lo anterior, el derecho a la vivienda digna, como fundamental que es, podrá ser exigido por vía de tutela, conforme al desarrollo prestacional y normativo que se le haya dado y en las hipótesis que más adelante se explicarán.

Cuarta. La protección del espacio público e intereses de las personas que lo ocupan indebidamente. Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación[11], en desarrollo de diversos preceptos constitucionales, ha abordado la controversia generada alrededor de la obligación estatal de velar por la integralidad del espacio público, frente a la ocupación del mismo por parte de ciudadanos que han adoptado ciertas zonas para ubicar sus viviendas o desarrollar actividades comerciales de manera informal.

El artículo 82 de la carta establece que es “deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Concordante con esa norma es el artículo 63 superior: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

A su vez, el artículo 315 constitucional enuncia entre las atribuciones de los alcaldes, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo municipal, deberes entre los cuales se incluye la preservación del espacio público.

Así mismo, el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970, “por el cual se dictan normas sobre policía”, establece: “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.”

Adicionalmente, cabe destacar que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 366 de la carta, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, frente a lo cual esta corporación ha señalado[12]: “La búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentran a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.”

Ahora bien, la facultad de adelantar actuaciones tendientes a la recuperación del espacio público puede ejercerse siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo, bajo

políticas que garanticen que los ocupantes no queden desamparados.

En ese orden de ideas, corresponde a las autoridades velar por el cumplimiento de las reglas relativas a ese debido proceso, respecto de las diligencias de desalojo del espacio público, en procura de evitar atropellos en contra de quienes de una u otra manera se vean afectadas con la medida.

Para proteger el interés general, cabe destacar que no solo se debe dar aplicación a los presupuestos procesales tendientes a la protección del espacio público, ya que adicionalmente se ha de buscar soluciones adecuadas a favor de la población vulnerable, con el objetivo de hacer menos traumática la situación, en especial respecto de aquellas personas sobre quienes se creó una expectativa favorable relacionada con la ocupación de una zona considerada de uso público.

De acuerdo con lo expuesto, cabe resaltar que las políticas públicas y las medidas para resolver los problemas relacionados con la recuperación y protección del espacio público, deben ceñirse a una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad que rodea cada caso en particular. En tal sentido, la sentencia T-773 de septiembre 25 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló:

“Lo que está en juego cuando se subraya la necesidad de que al momento de formular las políticas de desalojo del espacio público se estudie de manera detallada cada caso en concreto y se detecten – en la medida de lo factible- las consecuencias negativas que puedan derivarse eventualmente de la puesta en práctica de tales políticas, es la efectividad misma del mandato constitucional según el cual el Estado debe ofrecer protección a quienes, dada sus circunstancias económicas, puedan verse puestos o puestas en situación de indefensión. Como lo ha recordado la Corte, los derechos constitucionales fundamentales de estas personas no pueden ser restringidos hasta el extremo de hacerlas soportar ‘una carga pública desproporcionada, con mayor razón, si quienes se encuentran afectados [as] por las políticas, programas o medidas se hallan en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica[13]’.

Desde esta óptica, resulta indispensable que en desarrollo de las políticas orientadas a recuperar o a proteger el espacio público se repare en la necesidad de minimizar el daño que se cause sobre las personas y se atienda, especialmente, al requerimiento de

garantizar la debida protección de los derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital y a gozar de una subsistencia en condiciones de dignidad de estas personas. Únicamente de este modo, puede afirmarse que se cumple con la exigencia de proporcionalidad de las medidas adoptadas.”

Así las cosas, para esta Corte es claro, que si bien la administración debe preservar el respeto al espacio público, ello no significa que de manera desproporcionada se puedan adoptar medidas en contra de las personas que, a falta de otra posibilidad de sustento para ellas y sus familias, se han visto en la necesidad de ubicarse en espacios que pertenecen a la comunidad.

En consecuencia, las autoridades encargadas de dar aplicación a las políticas de preservación del interés general, deben velar por minimizar el detrimento que eventualmente se cause a las personas afectadas con las órdenes de desalojo, para lo cual se desarrollarán programas especiales de atención a la población que sufra desplazamiento masivo, pobreza o indigencia, entre otros factores, que se ve obligada a utilizar el espacio público, a falta de alternativa distinta, ya sea para desarrollar actividades comerciales o para establecer su vivienda.

#### Quinta. Principio de confianza legítima

Frente al presente caso, se encuentra necesario analizar todo lo concerniente al principio de confianza legítima, el cual dimana del artículo 83 superior, en cuanto estatuye que “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

Tal norma constitucional ha sido desarrollada por esta corporación, indicando que las relaciones con la comunidad han de ceñirse a ese principio, lo que implica, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás obren de la misma forma[14]. Ello se predica de todas las relaciones comunitarias y asume especial relevancia cuando participa la administración pública, en cualquiera de sus formas, dado el poder del que se encuentra investida. De tal manera, toda la actividad del Estado se ha de desarrollar dentro del respeto al acto propio y la confianza legítima.

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

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

Con base en las anteriores reflexiones, corresponde ahora verificar si han de prosperar las acciones de tutela incoadas para la protección de los derechos fundamentales que reclaman los demandantes, en los asuntos que son revisados.

#### Sexta. Casos concretos

6.1. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si son procedentes las acciones de tutela instauradas por Claudia Milena Álvarez Vélez (T-3901079), Héctor Fabio García García (T-3902632), Diana Victoria Ocampo Velásquez (T-3907872), Yamile Otálvaro Cardona (T-3910923), contra la Alcaldía de Pereira, mediante las cuales buscan que se ordene suspender la orden de desalojo, o se ofrezcan medidas de reubicación a los afectados.

De acuerdo con las pruebas allegadas a los expedientes y las explicaciones recibidas, la Alcaldía de Pereira, mediante Resolución N° 4216 de 2012, ordenó “la restitución de bien de uso público en el sector de la Avenida del Río” de esa ciudad, por tratarse de suelo de protección. En dicha área, los accionantes son poseedores de sendos predios, por lo cual presentaron recursos de reposición contra la decisión. Con la confirmación de la medida, quedó agotada la vía gubernativa.

6.2. Detalladamente, en los asuntos analizados se aprecia que:



a. T-3901079: La accionante, de 26 años de edad y sin ocupación estable, es madre cabeza de familia de 2 hijos menores de edad, reside en la Avenida del Río # 31-66 desde febrero 10 de 2011, contando “con los servicios públicos de agua y energía”.

b. T-3902632: El demandante, de 46 años de edad, casado y con dos niñas a cargo de su cónyuge, reside desde enero 19 de 2010 en la Avenida del Río # 31-62, vivienda que cuenta con servicios públicos de agua, energía y telefonía. Anexó recibos de pago de impuesto predial del inmueble de los años 2012 y 2013 (fs. 20 y 21 cd. inicial respectivo), de servicios públicos de energía de septiembre de 2010 y enero 2013, de acueducto de enero de 2013 y de telefonía de enero de 2011 (fs. 27 y 28 ib.)

c. T-3907872: La actora, de 46 años de edad, habita desde febrero del 2010 con su familia (compuesta por 15 personas, entre ellas 5 menores de edad y un adulto mayor), en la Avenida del Río # 33 A- 48. Anexó copia de recibo de pago de servicio público de energía del mes de enero de 2013 (f. 22 cd. inicial respectivo).

d. T-3910923: La accionante de 41 años de edad, es madre cabeza de familia con un hijo menor de edad; reside desde enero de 2011, como poseedora, en la Avenida del Río # 28 B-78 de Pereira. Anexó copia de una factura de servicio público de acueducto y alcantarillado (f. 15 cd. inicial respectivo).

6.3. La autoridad municipal informó que el terreno ocupado “fue declarado por la CARDER como zona de protección para el paisaje y el riesgo conforme lo señala la resolución No 1245 de 1998, lo que significa que es un pulmón de la ciudad”, por lo que el desalojo ordenado no es producto de la arbitrariedad ni del capricho de los funcionarios de la alcaldía (fs. 49 a 53 cd. inicial).

6.4. Por su parte la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, señaló que las viviendas están ocupando “la zona forestal protectora del río Otún... áreas de especial importancia ecológica a la luz del decreto 2811 de 1974, y las resoluciones CARDER 1245 de 1998, 061 de 2007 y el acuerdo 028 de 2011” (fs. 66 a 86 ib.).

Esa confianza legítima conlleva que los ciudadanos válidamente esperen que la administración obre con coherencia y no corte abruptamente aquellas condescendencias dotadas de estabilidad y durabilidad, que han generado situaciones jurídicas, subjetivas o

concretas, a favor de los administrados,.

Ese principio superior constituye un medio de control a las actuaciones de la administración, para que de expectativas que ha cohonestado no estallen alteraciones que, por intempestivas, impidan adaptarse a la nueva situación.

Bajo tales presupuestos, si bien la ocupación ilícita y de facto del espacio público o de la propiedad privada no puede legitimarse per se, siendo deber del Estado superar la invasión, deben establecerse mecanismos para un adecuado y razonable plan de reubicación de los ocupantes, cuando la modificación de las situaciones previamente permitidas afecte garantías fundamentales, como la vivienda de quienes supusieron tener derecho a seguir en el lugar.

6.6. En el asunto objeto de análisis, los accionantes ocupan el bien objeto de pugna desde hace dos o tres años y cuentan con servicios públicos domiciliarios, como agua, alcantarillado y luz eléctrica, por los que han pagado según se constata con copias de algunos recibos, dos de ellos de impuesto predial, erogaciones propiciadas por la propia administración local, reforzando la confianza de los habitantes en la estabilidad de sus posesiones.

La prestación de esos servicios y los pagos recibidos constituyen evidencia adicional de la permisividad y tolerancia de la administración municipal, que conduce a que, aun partiendo de situaciones ilegítimas, una alteración oficial repentina debe estar acompañada de la concesión de tiempos y mecanismos proporcionados para que los ocupantes sean reubicados y se adapten a la nueva situación. Lo contrario, como en el presente evento, desconoce el principio constitucional de confianza legítima, ante la falta de coherencia de la autoridad, que se acentúa por el palpable estado de inferioridad de los afectados.

La anterior situación habilita a los afectados a acudir a medios judiciales, como la acción de tutela en estos casos, para obtener la protección de la confianza que razonablemente había emergido de la acción u omisión de las autoridades.

6.7. Al respecto, es pertinente reiterar lo expuesto en la sentencia T-210 de marzo 23 de 2010, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez, en cuanto el proceder de la administración para la recuperación del espacio público no puede ser absoluto, debiendo

desarrollarse con respeto y dentro de los límites de los principios y valores constitucionales. Así se indicó en dicho fallo:

“... se trata de un concepto que se deriva de los principios de la buena fe[15] y de la seguridad jurídica[16] y que se erige como un límite a la actuación de la Administración. Así, cuando, debido a hechos objetivos de las autoridades se le genera al particular ‘la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior’[17] y la convicción de que su actuar tiene una imagen de aparente legalidad[18], estas no pueden crear cambios sorpresivos que afecten al particular y, en esta medida, deben ofrecerle tiempo y medios para que se pueda ajustar a la nueva situación.

En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva cuando se presentan los requisitos de aquella figura. Por este motivo, las medidas de desalojo del espacio público deben estar antecedidas de un cuidadoso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular[19].”

Conforme a lo expuesto, la decisión adoptada por la autoridad demandada desconoce el principio de confianza legítima de los demandantes, pues si bien la administración tiene la obligación constitucional de velar por la protección integral del espacio público, específicamente para proporcionar una zona de protección, las autoridades respectivas deben buscar que la preservación del interés común no lleve a los administrados, especialmente si hay niños y si se hallan en situación de debilidad manifiesta, atendidas sus condiciones físicas y económicas, a soportar una sorpresiva carga desproporcionada, al impedirse abruptamente lo que antes era permitido.

6.8. De igual forma, es necesario recordar que los principios que enmarcan el Estado social de derecho, estructura básica del ordenamiento constitucional colombiano, implican un constante deber estatal hacia los habitantes del territorio nacional, para proporcionar bienestar, con fundamento en la dignidad humana, cual viene señalado en el Preámbulo y desde el artículo 1° de la Constitución[20], bajo el establecimiento de parámetros fundamentales de solidaridad social, que se desenvuelven como pauta de amparo, en especial a favor de las personas más necesitadas.

La conculcación de los derechos fundamentales de las familias y el abandono en que se encuentran las de más bajos recursos, conlleva el quebrantamiento adicional del principio de solidaridad, con un inaceptable trato desentendido e inhumano ante la situación de desamparo, por la indiferencia de la sociedad ante el sufrimiento de muchos de sus miembros.

Emanando del artículo 44 superior, recuérdese también la magnitud cardinal del derecho de los niños a tener una familia, a cuya no separación coadyuva poseer una morada decorosa, que propicie el desarrollo en un armónico entorno de amor, comprensión, educación y protección, libre de injerencias nocivas y donde los derechos infantiles y juveniles puedan ser realmente privilegiados.

6.9 Cabe destacar que le corresponde a la alcaldía accionada, permisiva como fue hacia el indebido uso del espacio público, ofrecer la implementación de medidas alternativas en el proceso de reubicación, o inclusión en planes alternos para las personas que resultarían desalojadas, pues no es aceptable que rompa la actitud pasiva anterior sin ofrecer opciones que permitan a los administrados paliar la situación sobreviniente, a través de accesibles programas de vivienda.

Al no concretar el ente territorial demandado alternativas plausibles, frente a la confianza legítima de quienes, incluyendo niños, quedarán sin techo bajo el cual guarecerse, está quebrantando derechos fundamentales que esta corporación está en la obligación de amparar, ordenándole a la alcaldía estudiar la situación de cada uno de los accionantes y sus núcleos familiares, a fin de verificar la realidad de cada condición personal, familiar, social y económica, para brindarles acceso a un condigno programa oficial de vivienda de interés social.

6.9. Así mismo, se prevendrá[21] a la Alcaldía de Pereira, por conducto del respectivo burgomaestre, para que tome también las medidas conducentes a proteger gradualmente a otros núcleos familiares que habiten en el mismo sector que sería objeto del desalojo, y que si éste debe realizarse con apremio por riesgos de aludes, riadas, etc., los moradores sean llevados con la debida diligencia, salvaguarda y pacíficamente a lugar provisional seguro, mientras se les puede reubicar dignamente, con adicional celo frente a

quienes merezcan especial protección constitucional, como niños, ancianos, embarazadas y personas en situación de discapacidad.

6.10. En consecuencia, la Sala revocará los fallos adoptados en única y segunda instancia, respectivamente por los Juzgados Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías, Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento, Segundo Civil del Circuito y Primero Penal del Circuito, todos de Pereira, que negaron las acciones de tutela instauradas en forma separada por Claudia Milena Álvarez Vélez (T-3901079), Héctor Fabio García García (T-3902632), Diana Victoria Ocampo Velásquez (T-3907872), Yamile Otálvaro Cardona (T-3910923), contra la Alcaldía de Pereira, para en su lugar proteger la confianza legítima y tutelar el derecho fundamental a la vivienda digna invocado por los actores.

En tal virtud, se ordenará a la Alcaldía de Pereira, por conducto de su respectivo titular, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, si aún no lo ha efectuado, inicie la verificación de la situación personal, familiar, social y económica de los actores y sus núcleos familiares, con el fin de establecer el tipo de alternativa oficial aplicable a cada caso y en lapso no superior a los veinte (20) días hábiles subsiguientes los incluya en un programa que se desarrolle en ese municipio, que satisfaga las normas mínimas para vivienda de interés social urbana y les permita acceder, inmediatamente desocupen el habitado en la Avenida del Río de Pereira, a un inmueble equiparable a ese en terreno, área construida, ubicación y calidad.

6.11. Sin perjuicio del control que corresponde realizar en cada caso al respectivo juez de primera instancia (arts. 27 inc. final y 36 D. 2591 de 1991), se solicitará a la seccional de la Defensoría del Pueblo en Pereira y al Personero de dicha ciudad, que ejerzan la supervisión que les compete, en procura del cabal cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia.

### III. DECISIÓN.

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

**RESUELVE**

Primero. En el asunto de radicación T-3901079, REVOCAR el fallo dictado en marzo 13 de 2013 por el Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Pereira, que negó el amparo pedido por Claudia Milena Álvarez Vélez contra la Alcaldía de Pereira. En su lugar, se dispone proteger la confianza legítima y TUTELAR el derecho fundamental a la vivienda digna que invocó la actora.

Segundo. En el asunto de radicación T-3902632, REVOCAR el fallo dictado en abril 18 de 2013 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Pereira, que confirmó el proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de esa ciudad en marzo 8 del mismo año, que negó el amparo pedido por Héctor Fabio García García contra la Alcaldía de Pereira. En su lugar, se dispone proteger la confianza legítima y TUTELAR el derecho fundamental a la vivienda digna que invocó el actor.

Tercero. En el asunto de radicación T-3907872, REVOCAR el fallo dictado en abril 18 de 2013 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira, que confirmó el proferido por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de esa ciudad en marzo 4 del mismo año, que negó el amparo pedido por Diana Victoria Ocampo Velásquez contra la Alcaldía de Pereira. En su lugar, se dispone proteger la confianza legítima y TUTELAR el derecho fundamental a la vivienda digna que invocó la actora.

Cuarto. En el asunto de radicación T-3910923, REVOCAR el fallo dictado en abril 19 de 2013 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pereira, que confirmó el proferido por el Juzgado Primero Penal Municipal de esa ciudad en marzo 7 del mismo año, que negó el amparo pedido por Yamile Otálvaro Cardona contra la Alcaldía de Pereira. En su lugar, se dispone proteger la confianza legítima y TUTELAR el derecho fundamental a la vivienda digna que invocó la actora.

Quinto. En consecuencia y como determinación a cumplir en todos los cuatro casos, ORDENAR a la Alcaldía de Pereira, por conducto de su respectivo Alcalde, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha efectuado, inicie la verificación de la situación personal, familiar, social y económica de cada uno de los actores y sus respectivos núcleos familiares, con el fin de establecer la alternativa oficial aplicable a cada caso y en un lapso no superior a los veinte

(20) días hábiles subsiguientes, los incluya en un programa que se desarrolle en ese municipio, que satisfaga las normas mínimas para vivienda de interés social urbana y les permita acceder, inmediatamente desocupen el habitado en la Avenida del Río de Pereira, a un inmueble equiparable a ese en terreno, área construida, ubicación y calidad.

Sexto. Por el mismo conducto, PREVENIR a la Alcaldía de Pereira para que tome también las medidas conducentes a proteger gradualmente a otros núcleos familiares que habiten en el mismo sector objeto del desalojo y que si éste debe realizarse con apremio por riesgos de aludes, riadas, etc., los moradores sean llevados con la debida diligencia, salvaguarda y pacíficamente a lugar provisional seguro, mientras se les puede reubicar dignamente, con adicional celo frente a quienes merezcan especial protección constitucional, como niños, ancianos, embarazadas y personas en situación de discapacidad.

Séptimo. SOLICITAR a la seccional de la Defensoría del Pueblo en Pereira y al Personero de dicha ciudad, que ejerzan la supervisión que les compete, en procura del cabal cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia

Octavo. Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

[1] Los otros tres casos acumulados fueron resueltos dentro de las mismas resoluciones, por lo cual se omite repetir el trámite en cada uno.

[2] La dirección de los predios corresponde en todos los caso a la Avenida del Río en Pereira, números 31-66 (T-3901079), 31-62 (T-3902632), 33A-48 (T-3907872) y 28B-78 (T-3910923); están habitados desde 2010 y 2011, contando con servicios públicos de acueducto y alcantarillado y energía eléctrica, y en uno de los casos teléfono.

[3] Su artículo octavo, al referirse al respeto por la vida privada y familiar de los habitantes de la Unión, dispone: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

[4] “... 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.”

[5] “... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...”

[6] “Vivienda y planificación urbana

1) Toda persona tiene, para sí y su familia, derecho a una vivienda de tamaño adecuado que cumpla normas satisfactorias de higiene y comodidad y proteja la privacidad de la persona y la familia...”



[7] “1) Toda persona tiene derecho a un hogar. No puede privarse arbitrariamente de un hogar a ninguna persona.”

[8] “La vivienda.

1) Toda persona tiene el derecho de tener acceso a una vivienda adecuada.

2) El Estado debe adoptar medidas legislativas y de otra índole razonables, dentro de los recursos de que dispone, para lograr la realización progresiva de este derecho.

3) No puede desalojarse a ninguna persona ni demolerse su hogar sin orden judicial dictada después de haberse considerado todas las circunstancias pertinentes. Ninguna ley puede permitir desalojos arbitrarios.”

“1) Todo niño tiene derecho a... la vivienda...”.

[9] Al respecto, en la sentencia T-881 de octubre 17 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se lee: “Una síntesis de la configuración jurisprudencial del referente o del contenido de la expresión ‘dignidad humana’ como entidad normativa, puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa. Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo ‘dignidad humana’, la Corte ha identificado a lo largo de su jurisprudencia, tres lineamientos claros y diferenciados: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)... De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo ‘dignidad humana’, se han identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.” En convergente sentido pueden ser servarse las sentencias T-1134 de noviembre 11 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-793 de noviembre 4 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

[10] C-793 de noviembre 4 de 2009, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[11] Cfr. T- 895 de noviembre 11 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[12] SU-360 de mayo 19 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[13] T-729 de agosto 25 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[14] Cfr. C-544 de diciembre 1º de 1994, M. P. Jorge Arango Mejía y la precitada C-496 de 1997.

[15] “En efecto, en virtud del principio de la buena fe: ‘nadie puede cambiar su propio designio en perjuicio de otro’. Ello encuentra sustento en la concepción de la sociedad romana, según la cual es costumbre observar y legítimo esperar, en las relaciones entre hombres probos, el que se honre la confianza en el cumplimiento de las expectativas recíprocas, pues tanto ‘fides’ como ‘bona fides’ indican la fidelidad en el cumplimiento de las expectativas generadas en la contraparte, inclusive independientemente del hecho de que las mismas obedezcan a una palabra dada’, (en NEME VILLAREAL, Marta Lucía, Venire contra factum proprium, prohibición de obrar contra los actos propios y protección de la confianza legítima. Tres maneras de llamar a una antigua regla emanada de la buena fe, Estudios de derecho civil, obligaciones y contratos, Universidad Externado de Colombia, 2003).”

[16] “Así, de acuerdo a VIANA CLEVES, la confianza legítima es un principio que se deriva del principio de la seguridad jurídica que, a su vez, nace de la cláusula constitucional indeterminada de Estado Social de Derecho. En este sentido, se puede afirmar que: ‘el principio de seguridad jurídica fundamenta el principio de confianza legítima. El principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas’.”

[17] “Sentencia T-079 de 2008 en la que se estudió el caso de una señora cuya vivienda fue demolida por la Administración debido a estar situada en una zona de alto riesgo. En este caso, la Administración le exigió, para ser beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, demostrar la propiedad del bien inmueble y el pago de unas sumas de dinero.”

[18] “Sobre este punto es necesario tener en cuenta que la confianza legítima se predica no

sólo respecto de situaciones jurídicas conformes a derecho sino también respecto de situaciones jurídicas que se encuentran, hasta cierto punto, por fuera de la protección del ordenamiento jurídico pues, como bien lo señala GONZÁLEZ PEREZ, 'la confianza legítima debe protegerse cuando exista certeza en el mantenimiento de determinadas situaciones, aunque no sean del todo conformes a derecho' (En el principio General de la Buena Fe en el derecho administrativo, Madrid, Ed. Civitas, 5ª edición, 2009 pp. 52 a 53). Esto es así debido a que el punto fundamental de la protección de la confianza legítima no es la legalidad de la conducta sino la presencia de la buena fe por parte del administrado. De allí que esta Corporación haya, en varias oportunidades, protegido a los ocupantes del espacio público aunque la ocupación de dichos espacios se encuentre abiertamente prohibida por el ordenamiento jurídico."

[19] "Así, por ejemplo, en la sentencia T- 200 de 2009, en la que se estudió un caso en el que al peticionario le habían ordenado desalojar un bien de uso público ubicado en la zona de protección de un corredor férreo, la Corte manifestó que se verificara 'la situación personal, familiar, social y económica del accionante, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso...'."

[20] Cfr. también, por ejemplo, art. 95 Const.

[21] Inciso 2º del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.