

Sentencia T-845/12

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que Alcaldía Municipal dicta orden de desalojo a familias que se encontraban ubicadas en un predio con categoría de público

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

Con relación a la “vivienda adecuada”, se ha señalado por esta Corte, que si bien ésta se encuentra condicionada por diversos factores, dentro de los que se destacan, entre otros aspectos, los sociales, económicos, culturales, climáticos o ecológicos, ello no es óbice para que los ciudadanos vean disminuido su derecho, pues se ha advertido que a pesar de tales circunstancias, deben gozar de una serie de componentes invariables, cuales son: (i) Seguridad jurídica en la tenencia, (ii) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras, (iii) Gastos soportables (accesibilidad económica) (iv) Habitabilidad; Asequibilidad (accesibilidad física); (vi) Que sea un lugar adecuado; y (vii) Que exista una adecuación cultural.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE ESPACIO PUBLICO-Reiteración de jurisprudencia/DESALOJO FORZOSO-Debe adelantarse con el pleno respeto de los derechos fundamentales y debido proceso de las personas desalojadas

La confianza legítima es aquella situación jurídica que se presenta cuando la administración, con su conducta uniforme, le hace entender al administrado que su actuación es tolerada, lo cual, sumado al transcurso de un periodo prudencial de tiempo, genera en el asociado la expectativa real de que su proceder es ajustado a derecho y, de ese modo, a la autoridad pública le es imposible modificar de manera inconsulta las reglas que gobiernan su relación con el particular. aun cuando le corresponde al Estado, velar por la protección y recuperación del espacio público en tanto que este debe permanecer al servicio y disposición de la comunidad y, en ese sentido, goza de la facultad legal para tomar decisiones y de adelantar procedimientos administrativos tendientes a obtener el cuidado y defensa de dichos predios, lo cierto es que en el cumplimiento del referido propósito, no es posible admitir detrimentos en las prerrogativas constitucionales reconocidas a los ciudadanos colombianos en la Carta

Política de 1991, entre ellos, a quienes con la esperanza de obtener una solución de vivienda, se asientan en un terreno de tal categoría y ante el transcurso prolongado de tiempo sin que la autoridad respectiva tome medidas adversas a sus acciones y, contrario sensu, se limita a observar la ocupación irregular, encuentran en ese lugar el aparente consentimiento de sus actos y una expectativa seria y fundada de su derecho, pues con la omisión de la autoridad pública nace en ellos la idea de que su proceder es adecuado y de que se encuentra avalado por el Estado.

Esta corporación, en abundante jurisprudencia ha aclarado y señalado que la acción de tutela es improcedente contra actos administrativos de carácter particular por cuanto para controvertirlos o para solicitar su suspensión provisional el peticionario cuenta con la posibilidad de recurrir a otros procedimientos previstos en nuestro ordenamiento legal, como lo son, entre otros, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, a pesar de lo anterior, se ha reconocido por este Tribunal Constitucional que la regla general mencionada tiene una excepción en tratándose de aquellas situaciones en las cuales con la expedición del acto administrativo se transgreden garantías fundamentales o se expone a la persona a un perjuicio irremediable, indicándose que en dichos casos, el mecanismo tutelar resulta procedente de manera excepcional.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Improcedencia para solicitar a Alcaldía Municipal dar solución de vivienda de carácter permanente y reubicación temporal

A la administración le asistía el deber de iniciar el referido proceso administrativo, el cual fue adelantado cumpliendo con el respeto de la garantía fundamental al debido proceso de los demandantes, pues en el expediente se pudo constatar que realizaron el censo previo de la comunidad residente en el sector, a quienes se les notificó personalmente de las medidas que se iban a adoptar con el propósito de recuperar el bien ocupado sin justo título, sobre la base de que se trataba de un bien público.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal brindar información sobre los requisitos que debe cumplir para ser incluido dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal brindar información sobre los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación

Referencia: expedientes T-3.409.753, T-3.503.435 y T-3.503.436 (Acumulados)

Demandantes: Abraham Antonio Montoya, Ana Belén Cardozo Lozano y Nelson Huertas Argüello

Demandado: Alcaldía Municipal de Pereira

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Pereira, Risaralda, dentro del expediente T-3.409.753 y el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Pereira, Risaralda, dentro de los expedientes T-3.503.435 y T-3.503.436.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección número Tres de la Corte Constitucional, mediante auto del veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012), decidió seleccionar para revisión el expediente de tutela número T-3.409.753, correspondiéndole su estudio a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, al cual le fueron acumulados a objeto de que se surta el mismo trámite, los expedientes de tutela número T-3.503.435 y T-3.503.436, por decisión de la Sala de Selección número Seis de la Corte Constitucional, mediante auto del veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), ello por abordar una misma temática.

Previamente, cabe precisar que, a pesar de que los asuntos bajo estudio fueron expuestos mediante escritos separados y provienen de personas diferentes, estos coinciden en la solicitud de amparo a los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la vivienda digna, razón por la cual, por presentar unidad en la materia, se acumularon para ser decididos en una misma sentencia y, por tanto, procederá esta Sala de Revisión a realizar el recuento sobre los hechos, diferenciando ulteriormente algunos elementos propios de cada caso.

I. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-3.409.753

El demandante, Abraham Antonio Montoya, interpuso la presente acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Pereira, con el fin de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y la vivienda en condiciones dignas, los cuales considera vulnerados por la entidad demandada al obligarlo, junto con su familia, a desalojar su vivienda por encontrarse ubicada en un lote que hace parte del espacio público de dicha municipalidad, sin ofrecerle previamente una solución de vivienda de carácter permanente y sin reubicarlo temporalmente.

2. Hechos

El demandante los describe así:

2.1. Desde hace aproximadamente 2 años y 4 meses se encuentra residiendo en el sector de “La Cascada”, ubicado en el municipio de Pereira, en compañía de su esposa y sus 3 hijas de 13 años, 6 años y 6 meses, luego de que construyera en dicho lugar una vivienda con recursos propios.

2.2. No obstante lo anterior, la Alcaldía Municipal de Pereira, con sustento en una denuncia anónima, constató que el predio sobre el cual se encuentra ubicada su vivienda y la de cerca de 200 familias más que residen en el mismo barrio, tiene la categoría de espacio público por lo que no gozan de permisos urbanísticos de construcción y su actuar es considerado ilegal.

2.3. Situación que motivó a la administración a adelantar una reunión con los representantes de las familias asentadas en el referido predio con el propósito de ofrecerles una solución de reubicación pues, indefectiblemente, iban a ser desalojados, hecho que fue ordenado

mediante Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011 y que fue ejecutado por el nuevo alcalde del municipio el 19 de enero de 2012, sin que hubiesen previsto solución de reubicación alguna.

2.4. Debido a ello, se vio obligado a acudir al recurso de amparo previsto en el artículo 86 superior, en procura de obtener la protección de sus garantías fundamentales presuntamente vulneradas por la entidad demandada con la falta de solución de vivienda toda vez que no cuenta con los recursos económicos mínimos para suplir tal necesidad por lo que pide se ordene su reubicación.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la vivienda digna y, como consecuencia de ello, se ordene a la Alcaldía Municipal de Pereira, ofrecerles, de manera previa a su desalojo, una solución de vivienda de carácter permanente y reubicarlos temporalmente.

4. Pruebas

En el expediente T-3.409.753 obran las siguientes pruebas:

* Copia del certificado de vecindad No. 27762B expedido por la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira (folio 4, cuaderno 2).

* Copia del certificado No. 00739066 proferido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el que consta que a nombre del accionante no existe inscripción alguna (folio 5, cuaderno 2).

* Fotocopia de la Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, expedida por la Dirección Operativa de Control Físico de la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira (folio 7, cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente la Alcaldía Municipal de Pereira, a través de apoderada judicial, solicitó que se denegara el amparo pretendido por el actor pues, a su juicio, su actuación se encuentra amparada por el postulado constitucional contenido en el inciso 1° del artículo 82 superior, el cual les impone el deber de velar por la protección y la integridad del espacio público y propugnar por su destinación al uso común. Agregó que el demandante no ha hecho uso de todos los medios a su alcance para defender lo que pretende por medio de la tutela, toda vez que no ha interpuesto el recurso de reposición que procede contra la resolución que pretende dejar sin efectos.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa DENTRO DEL EXPEDIENTE T-3.409.753

Mediante sentencia del 3 de febrero de 2012, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Pereira, Risaralda, denegó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira, Risaralda, por cuanto consideró que el accionante no interpuso los recursos que la ley le otorgaba en contra de la decisión adoptada por la administración dentro del proceso policivo que se adelantó y, en ese sentido, su revocatoria es competencia exclusiva de quien expidió el acto administrativo, luego le corresponde realizarla al Director Operativo de Control Físico de Pereira. Además, agregó, que los funcionarios que actuaron dentro del procedimiento administrativo cuestionado en sede de tutela, realizaron todas sus etapas, respetando el debido proceso y cumpliendo las funciones que la ley les impone por lo que no se les puede endilgar falta alguna.

Para finalizar, expuso que el demandante no se ha postulado en ninguno de los procesos previstos por el Estado para otorgar ayudas y soluciones de vivienda, por lo que, de concederse la entrega de la vivienda por este mecanismo, se atentaría y desconocería el derecho y las garantías fundamentales de otras personas que sí han agotado el trámite exigido por la ley, pues, de manera cuidadosa, han cumplido con las exigencias legales para acceder al subsidio de vivienda y tienen en tal proceso una expectativa sólida de que, con la acreditación de todos los requisitos necesarios, puedan obtener su vivienda.

2. Impugnación

El anterior fallo no fue impugnado por las partes.

III. ANTECEDENTES DEL EXPEDIENTE T-3.503.435

1. La solicitud

La demandante, Ana Belén Cardozo Lozano, interpuso la presente acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Pereira, con el fin de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la vivienda en condiciones dignas, los cuales considera fueron vulnerados por la entidad demandada al obligarla, junto con su familia, a desalojar su vivienda por encontrarse ubicada en un lote que hace parte del espacio público de dicha municipalidad, sin ofrecerle previamente una solución de vivienda de carácter permanente y reubicarla temporalmente.

2. Hechos

Los expone la demandante así:

2.1. Desde hace 2 años se encuentra residiendo en el sector denominado “La Cascada”, ubicado en el municipio de Pereira, en compañía de sus 4 hijos menores de edad.

2.3. Situación que motivó a que la administración de tal municipalidad adelantara un proceso tendiente a ordenar el desalojo de la comunidad residente en dicho sector, para lo cual, de manera previa, realizó reuniones con los representantes de las familias asentadas con el propósito de ofrecerles una solución de reubicación. Sin embargo, según lo afirmado por la demandante, no dieron cumplimiento a lo pactado en ellas y, por el contrario, procedieron a ordenar el desalojo mediante Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, mandato que fue ejecutado el 19 de enero de 2012, sin que previamente fuera reubicada.

2.4. Debido a ello, se vio obligada a recurrir a la tutela en procura de obtener la protección de sus garantías fundamentales y las de sus 4 hijos menores de edad, presuntamente vulneradas por la entidad demandada con la falta de solución de vivienda, máxime si se tiene en cuenta que carece de los recursos económicos mínimos para suplir tal necesidad.

3. Pretensiones

La accionante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la vivienda digna y, como

consecuencia de ello, se ordene a la Alcaldía Municipal de Pereira, ofrecerle una solución de vivienda de carácter permanente y reubicarla temporalmente.

4. Pruebas

En el expediente T-3.503.435 obran las siguientes pruebas:

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Ana Belén Cardozo Lozano (folio 2, cuaderno 2).

* Fotocopia de los documentos de identificación de sus cuatro (4) hijos menores de edad (folio 3 al 6, cuaderno 2).

* Copia de una consignación realizada el 26 de enero de 2012, por el señor Gilberto Céspedes a la Empresa de Energía de Pereira (folio 7, cuaderno 2).

* Fotocopia de un oficio firmado por cuatro (4) personas en representación de las 176 familias del sector de "La Cascada" con el propósito de interponer el recurso de reposición y agotar la vía gubernativa (folio 8, cuaderno 2).

* Fotocopia del recurso de reposición interpuesto por la señora Dora Emilcen Cano Vargas en contra de la Resolución No. 5719 de 2011 (folios 9 y 10, cuaderno 2).

* Copia de la Resolución No. 862 del 23 de marzo de 2012 por medio de la cual la Alcaldía Municipal de Pereira, resuelve el recurso de reposición impetrado por la señora Dora Emilcen Cano Vargas (folio 11 al 18, cuaderno 2).

* Fotocopia de la Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, proferida por la Dirección Operativa de Control Físico de la Alcaldía Municipal de Pereira (folio 19 al 43, cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente la Alcaldía Municipal de Pereira, a través de apoderada judicial, solicitó que se denegara el amparo pretendido por la actora, pues, en su sentir, si bien es cierto que afronta unas circunstancias particulares que la hacen

acreedora de un especial cuidado y protección por parte del Estado, lo cierto es que también cuenta con mecanismos y programas creados para que las personas con bajos recursos puedan acceder a subsidios y apoyos públicos para la obtención de una vivienda en condiciones dignas, a los cuales nunca ha acudido y, por el contrario, se ha asentado sin permiso en un predio con categoría de uso público. En ese sentido, resulta desacertado que por medio del mecanismo de amparo le sea provista una vivienda toda vez que con dicha situación se premiaría a las personas que, como ha ocurrido reiterativamente en Pereira, invaden de manera ilegal predios, aún encontrándose en edades tempranas y en plenas condiciones laborales, con la esperanza de que la administración les otorgue una vivienda sin haber realizado todos los trámites administrativos que son necesarios y desconociendo, además, con ello, el derecho de otras personas que, de manera diligente, han agotados los procesos para hacer efectivo su derecho.

IV. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa DENTRO DEL EXPEDIENTE T-3.503.435

Mediante sentencia del 2 de mayo de 2012, el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, denegó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira, por cuanto consideró que en el caso de la accionante no se cumplen todos los presupuestos necesarios para proferir una orden de amparo pues contra la decisión que pretende dejar sin efectos no interpuso recurso alguno de los que la ley prevé y, además, el proceso administrativo que culminó con la orden de desalojo, fue desarrollado conforme a derecho por lo que no se vulneró ninguna garantía fundamental de las personas residentes en el sector de la “la Cascada”.

2. Impugnación

El anterior fallo no fue impugnado por las partes.

V. ANTECEDENTES DENTRO DEL EXPEDIENTE T-3.503.436

1. La solicitud

El demandante, Nelson Huertas Argüello, interpuso la presente acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Pereira, con el fin de que le fueran protegidos sus derechos

fundamentales al debido proceso, a la vida y la vivienda en condiciones dignas, los cuales considera que le son vulnerados por la entidad demandada al obligarlo, junto con su familia, a desalojar su vivienda por encontrarse ubicada en un lote que hace parte del espacio público de dicha municipalidad, sin ofrecerle previamente una solución de vivienda de carácter permanente y sin reubicarlo temporalmente.

2. Hechos

Los enuncia el demandante, así:

2.1. Reside en el sector de “La Cascada”, ubicado en el municipio de Pereira, en compañía de su núcleo familiar, integrado por su esposa, su señora madre, una hija menor de edad y un hijo mayor de edad.

2.2. La Alcaldía Municipal de Pereira, con sustento en una denuncia anónima, constató que su inmueble, al igual que los de cerca de 200 familias residentes en el mismo sector, se encuentra construido sobre un terreno de uso público y no goza de permisos urbanísticos de construcción y, por consiguiente, se le inició un procedimiento administrativo tendiente a obtener su desalojo.

2.3. Situación que motivó a que la administración de tal municipalidad adelantara un proceso tendiente a ordenar el desalojo de la comunidad residente en dicho sector, para lo cual, de manera previa, realizó reuniones con los representantes de las familias asentadas con el propósito de ofrecerles una solución de reubicación. Sin embargo, no dieron cumplimiento a lo pactado sino que, por el contrario, procedieron a ordenar el desalojo mediante Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, mandato que fue ejecutado el 19 de enero de 2012, sin que previamente fuera reubicado.

2.4. Debido a ello, se vio obligado a acudir a la acción de tutela, con la finalidad de obtener la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la entidad accionada con la falta de solución de vivienda al no contar con los recursos económicos para suplir tal necesidad pues aunque se desempeña como taxista, solo percibe el dinero suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia y no le es posible cubrir el monto mensual que le implicaría la cancelación de un canon de arrendamiento.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean amparados sus derechos fundamentales y los de su familia al debido proceso, a la vida y a la vivienda digna y, como consecuencia de ello, se ordene a la Alcaldía Municipal de Pereira, brindar una solución de reubicación temporal o definitiva.

4. Pruebas

En el expediente T-3.503.436 obran las siguientes pruebas:

- * Copia de la cédula de ciudadanía del señor Nelson Huertas Argüello (folio 2, cuaderno 2).
- * Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Jennifer Juliet Holguín Álzate (folio 3, cuaderno 2).
- * Copia del registro civil de nacimiento de Wenddy Yuliana Huertas Holguín (folio 4, cuaderno 2).
- * Copia de una consignación realizada el 22 de diciembre de 2011, por el señor Nelson Huertas a la Empresa de Energía de Pereira (folio 6, cuaderno 2).
- * Copia de la Resolución No. 862 del 23 de marzo de 2012 por medio de la cual la Alcaldía Municipal de Pereira, resuelve el recurso de reposición impetrado por la señora Dora Emilcen Cano Vargas y otros (folio 11 al 18, cuaderno 2).
- * Fotocopia de la Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, proferida por la Dirección Operativa de Control Físico de la Alcaldía Municipal de Pereira (folio 19 al 43, cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Pereira, por intermedio de apoderada judicial, solicitó que se denegara el amparo pretendido por el actor, pues lo ordenado no fue producto de una actuación caprichosa de los funcionarios de la administración municipal sino que sus actuaciones se

encuentran enmarcadas dentro de los preceptos constitucionales y, además, porque no se puede permitir que la figura jurídica de la acción de tutela se convierta en la excusa para invadir a destajo predios que le pertenecen a la municipalidad y que por ende son de uso público, toda vez que ello implicaría un desafío frontal en contra de las decisiones y políticas de la alcaldía de combatir dicha actividad que causa daños irreparables a la ciudad.

VI. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISADENTRO DEL EXPEDIENTE T-3.503.436

Mediante sentencia del 3 de mayo de 2012, el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, denegó el amparo de los derechos alegados por el peticionario, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira, por cuanto consideró que la actuación desplegada por los funcionarios de dicha administración municipal, se enmarca dentro de los parámetros expuestos en los artículos 674 del Código Civil, 132 del Código Nacional de Policía, 5° de la Ley 9° de 1989 y 5° del Decreto 1504 de 1998, atinentes al manejo del espacio público y, adicionalmente, agregó, que las medidas adoptadas eran necesarias para prevenir y corregir la deforestación de que era objeto el bien, pues sus suelos pertenecen a una categoría especial de protección.

2. Impugnación

El anterior fallo no fue impugnado por las partes.

VII. Resumen

Sintetizando la información expuesta en precedencia, los asuntos pendientes de revisión pueden ser esquematizados de la siguiente manera:

Exp.

Actor(a) / Ent. Demandada

Petición y situación fáctica particular

Decisiones de instancia

Primera

Segunda

T-3.409.753

Accionante: Abraham Antonio Montoya Accionado: Alcaldía Municipal de Pereira

-El demandante requiere de una solución de reubicación de vivienda temporal y definitiva para él y su núcleo familiar, compuesto por su esposa y tres hijas menores de edad, luego de que la entidad demandada ordenara su desalojo por encontrarse ubicada su residencia en un bien de uso público.

-Se desempeña como obrero.

-Reside en el sector de "La Cascada" hace más de 2 años y 4 meses.

Negó

-

T-3.503.435

Accionante: Ana Belén Cardozo Lozano

Accionado: Alcaldía Municipal de Pereira

-El peticionario requiere de una solución de reubicación de vivienda temporal y definitiva, debido al desalojo que se le practicó por encontrarse su predio ubicado en un bien de uso público.

-Reside hace 2 años en el sector de "La Cascada" junto con sus 4 hijos menores de edad.

Negó

-

Accionante: Nelson Huertas Argüello Accionado: Alcaldía Municipal de Pereira

-El accionante requiere de una solución de reubicación de vivienda temporal y definitiva para su familia luego de que fuera ordenado su desalojo del sector conocido como “La Cascada” ubicado en el municipio de Pereira.

-Su núcleo familiar está integrado por su esposa, su señora madre, una hija menor de edad y un hijo mayor de edad.

-Se desempeña como taxista.

Negó

-

VIII. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Sala de Revisión consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes dentro de los expedientes y poder de esta manera mejor proveer, por lo que, por intermedio de diferentes autos, requirió a las partes para que allegaran a esta corporación el material probatorio faltante. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

1. Requerir a la Alcaldía Municipal de Pereira para que allegue a esta Sala de Revisión junto con el material necesario que la soporte, la siguiente información:

“PRIMERO.- Por Secretaría General OFÍCIESE a la Alcaldía Municipal de Pereira, ubicada en la Carrera 7 No. 18 - 55, piso 7 de Pereira (Risaralda), para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente auto, allegue a este despacho (i) el concepto técnico emitido por el topógrafo Geodesta Gustavo Castrillón, profesional adscrito a la Secretaría de Infraestructura de Pereira, citado en la Resolución No. 5719 del 27 de diciembre de 2011, según el cual los predios con fichas catastrales No. 01-10-864-0003-000 y No. 01-10-0864-0001-000, correspondientes al folio de matrícula inmobiliaria No. 290-49660, en los que se encuentra ubicado el barrio “La Cascada”, son de propiedad del municipio de Pereira, (ii) la declaración tomada al ciudadano que a continuación señalamos con relación al tiempo que el manifiesta lleva asentado en el referido barrio o documento equivalente que permita constatarlo.

NOMBRE

CÉDULA No.

Abraham Antonio Montoya

10.193.XXX

Ana Belén Cardozo Lozano

28.914.XXX

Nelson Huertas Argüello

5.938.XXX

Adicionalmente, dicha autoridad deberá responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los proyectos de vivienda para desplazados que adelanta el municipio de Pereira en la actualidad?

1. ¿Cuáles son los programas de reubicación que adelanta el municipio de Pereira?

1. ¿Cuáles son las personas que han sido desalojadas del barrio “La Cascada”? ¿Existe un censo sobre este tema? ¿Mediante qué procedimiento administrativo han sido desalojados?”²

Dentro del término procesal correspondiente la Alcaldía Municipal de Pereira, dio respuesta³ a los requerimientos elevados por esta Corte, allegando el listado de personas desalojadas en el que se encuentran los accionantes e informando que en la actualidad tienen un proyecto de vivienda denominado “Ciudadela el Remanso” en donde tienen planeado ubicar a 2500 familias, entre ellas, las desalojadas del sector de “La Cascada” lugar en el cual han atendido hasta el momento cerca de 147 solicitudes de reubicación, pero dando prioridad a aquellas personas que, por las circunstancias fácticas particulares que afrontan, se encuentran en estado de debilidad manifiesta, entre ellas, las víctimas del desplazamiento.

Agregó que, de manera previa al desalojo, fueron censadas las familias, rindieron descargos y se les informó del procedimiento policivo administrativo que se les iba a adelantar por encontrarse ubicadas sus residencias en un predio de uso público, quienes confirmaron que no cuentan con licencia de construcción.

Del mismo modo, aportaron la diligencia de descargos que rindió la señora Ana Belén Cardozo Lozano, el 9 de diciembre de 2010, dentro de la cual se dejó constancia de que el predio que ocupaba no goza de licencia de construcción y que fue su marido el que realizó la edificación. Adicionalmente aunque en principio alegó que eran propietarios del bien en compañía de su esposo, no aportó ningún documento que así lo corroborara y señaló que no conoce a quién le pertenece el bien. Finalmente, agregó que es consciente que construir sin licencia o construir en espacio público constituye una infracción urbanística la cual acarrea una sanción.

Del mismo modo, allegaron la declaración rendida por el señor Nelson Huertas Argüello, en la diligencia de descargos, el día 9 de diciembre de 2010, en la que, luego de que le explicaron las razones por las cuales le iba a ser tomada, señaló que actúa en calidad de poseedor del predio y que no tiene licencia de construcción, agregó que desconoce a quien le pertenece el lote sobre el cual se encuentra ubicada su casa. Finalmente manifestó, que no sabía que construir sin licencia o en espacio público constituye una infracción y, por consiguiente, acarrea sanciones.

2. Igualmente se ofició a los accionantes para que, en un término no mayor a los tres días siguientes a la notificación del auto, informaran a esta Sala lo siguiente:

“SEGUNDO.- Por Secretaría General OFÍCIESE a los señores: Abraham Antonio Montoya, quien actúa como demandante dentro del expediente T-3.409.753, Ana Belén Cardozo Lozano, quien actúa como demandante dentro del expediente T-3.503.435 y Nelson Huertas Argüello, quien actúa como demandante dentro del expediente T-3.503.436, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, informen a esta Sala, lo siguiente:

1. ¿Desde qué fecha se asentó usted en el barrio “La Cascada”?

1. ¿Cuál fue el procedimiento adelantado por la Alcaldía Municipal de Pereira para desalojarlo(a) del lote de terreno ocupado?

1. ¿En qué fecha fue desalojado(a) por las autoridades competentes de la vivienda ocupada?

1. ¿Es de propiedad suya el lote de terreno y la vivienda de la que fue desalojado(a)? De responder afirmativamente, anexe pruebas que respalden su dicho tales como los títulos de propiedad de los inmuebles y las respectivas escrituras públicas, las facturas de los servicios públicos correspondiente a la vivienda desalojada etc.

1. ¿Ha solicitado usted un subsidio de vivienda ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, FONVIVIENDA, ante la Alcaldía Municipal de Pereira o la Gobernación de Risaralda?"⁴

Requerimientos frente a los cuales los demandantes guardaron silencio.

3. Además, se ofició al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de verificar si los accionantes se encuentran incluidos en el RUPD y, por consiguiente, se ordenó:

“TERCERO.- Por Secretaría General OFÍCIESE al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ubicado en la Calle 7 No. 6-54 (Bogotá D.C.), para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente auto, informe a este despacho si la siguiente persona se encuentra incluida en el RUPD, cuál ayuda ha recibido y si se ha postulado para un subsidio de vivienda:

NOMBRE

CÉDULA No.

Abraham Antonio Montoya

10.193.XXX

Ana Belén Cardozo Lozano

28.914.XXX

Nelson Huertas Argüello

5.938.XXX

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.”5

Frente a lo cual, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por medio de su Directora General⁶ informó que los peticionarios, no se encuentran inscritos como víctimas de la violencia en nuestro país y que, una vez constatada la base de datos suministrada por la Unión Temporal de Cajas de Compensación no se evidenció que se hayan postulado ante alguna caja de compensación a fin de obtener el beneficio del subsidio de vivienda, así como tampoco, en el sistema de gestión documental se evidencia que hayan elevado solicitud con el objetivo de acceder a los subsidios de vivienda.

4. Finalmente, se requirió a FONVIVENDA para que informara si los accionantes han solicitado algún subsidio de vivienda, así:

“CUARTO.- Por Secretaría General OFÍCIESE a FONVIVENDA, ubicado en la Calle 37 No. 8 - 40 (Bogotá D.C.), para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este auto, informe a este despacho si la siguiente persona ha solicitado un subsidio de vivienda de interés social:

NOMBRE

CÉDULA No.

Abraham Antonio Montoya

10.193.XXX

Ana Belén Cardozo Lozano

28.914.XXX

Nelson Huertas Argüello

5.938.XXX

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.”⁷

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta corporación el 17 de octubre de 20128, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, dio respuesta por intermedio de apoderada judicial a los requerimientos elevados por este tribunal, señalando que ninguno de los accionantes figuran dentro de las convocatorias que han realizado para otorgar subsidios económicos para el mejoramiento o adquisición de vivienda nueva o usada.

Debido a lo anterior, se oponen a la prosperidad de las referidas acciones, toda vez que no se han postulado para acceder a los subsidios⁹ y, en ese sentido, no han vulnerado derecho fundamental alguno de los demandantes, por lo que, de otorgarse el beneficio sin haberse cumplido los requisitos que la ley exige, se vulneraría el derecho de todas aquellas personas que, de manera diligente, han agotado el trámite administrativo necesario para la obtención del subsidio y que se encuentran en espera de su adjudicación o destinación de partidas presupuestales.

IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de 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.

De acuerdo con las situaciones fácticas anotadas, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si en el presente caso la Alcaldía Municipal de Pereira, vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso de los peticionarios y de sus familias con la orden de desalojo proferida luego de adelantar el trámite administrativo respectivo por encontrarse ubicadas sus viviendas en un predio con categoría de público.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, los señores Abraham Antonio Montoya, Ana Belén Cardozo Lozano y Nelson Huertas Argüello actúan en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentran legitimados para actuar.

2.2. Legitimación pasiva

La Alcaldía Municipal de Pereira, como entidad pública, está legitimada como parte pasiva, en la medida en que se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales que pretenden ser amparados.

3. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si existió, por parte de la entidad demandada, violación a los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la vivienda en condiciones dignas de los peticionarios, al ordenar, por medio de acto administrativo, el desalojo de sus residencias, por encontrarse ubicadas en terrenos que constituyen espacio público.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el derecho fundamental a la vivienda digna, (ii) el principio de confianza legítima en la ocupación ilegal del espacio público y los procesos de desalojo forzoso, (iii) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, y finalmente, (iv) se realizará el análisis de los casos concretos.

4. Derecho fundamental a la vivienda digna

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en la Carta de 1991, en el artículo 51¹⁰, y obliga al Estado a fijar condiciones para que dicha garantía se haga efectiva por intermedio de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación, etc. Sin embargo, lo conceptuado en el postulado en comento no agota todo el componente que del derecho de vivienda se tiene, pues, aunado a ello, se debe ampliar el referido concepto de acuerdo a lo expuesto en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República sobre la materia, en tanto que estos son incorporados a nuestro ordenamiento jurídico por medio del Bloque de Constitucionalidad¹¹.

Lo anterior, ha sido aclarado con mayor precisión por esta corporación en la sentencia C-936 de 2003¹², por medio de la cual se indicó que la interpretación del artículo 51 superior, debe ser complementada, entre otras, por las Observaciones Generales número 4 y número 7 proferidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹³, toda vez que éstas propenden hacia que se les garantice a las personas una “vivienda adecuada”, segura y con una infraestructura apropiada.

Así las cosas, con relación a la “vivienda adecuada”, se ha señalado por esta Corte, que si bien ésta se encuentra condicionada por diversos factores, dentro de los que se destacan, entre otros aspectos, los sociales, económicos, culturales, climáticos o ecológicos, ello no es óbice para que los ciudadanos vean disminuido su derecho, pues se ha advertido que a pesar de tales circunstancias, deben gozar de una serie de componentes invariables, cuales son:

- i. Seguridad jurídica en la tenencia,
- ii. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras,
- iv. Habitabilidad;
- v. Asequibilidad (accesibilidad física);
- vi. Que sea un lugar adecuado; y

vii. Que exista una adecuación cultural.

De ese modo, es deber del Estado colombiano, propiciar y asegurarle a todos sus asociados una vivienda en condiciones dignas y adecuadas, promovéndola mediante programas, proyectos y subsidios accesibles a toda aquella población que por distintos motivos ajenos a su voluntad ven truncada la consolidación de su derecho y, en ese sentido, conforme con las previsiones descritas, le es impuesto fijar las condiciones de acceso, monto y reglamentación de los planes de solución de vivienda, cuyo estudio se encuentra enmarcado por los principios de interpretación favorable de las normas, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial y, dentro del mismo, dar prioridad al sector poblacional que se encuentra en estado de debilidad manifiesta.

Frente a lo cual, en desarrollo de dicho estudio deben: (i) responder concretamente las posibilidades de acceso a programas o subsidios de vivienda; (ii) orientar a las personas al acceso a la oferta de vivienda; (iii) responder oportunamente a los postulantes a las convocatorias a los subsidios de vivienda y; (iv) abstenerse de exigir requisitos adicionales a los señalados por el legislador en la ley para adjudicar los subsidios a los accionantes.

Ahora bien, en armonía con lo comentado y en aras de dar cumplimiento al referido deber estatal, el Congreso de la República expidió la Ley 3ª de 1991, a través de la cual creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, cuyo propósito es la coordinación, planeación y ejecución de las actividades de las entidades públicas y privadas encargadas de la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social.

Aparte normativo que, al mismo tiempo, creó el subsidio familiar de vivienda destinado a beneficiar a los hogares que no ostenten los medios económicos propios suficientes para obtenerla, constituyéndose en una herramienta estatal con la que los ciudadanos de bajos recursos logran su acceso en condiciones dignas, dado que es un aporte económico público otorgado, por una sola vez, al beneficiario, sin cargo de restitución, siempre y cuando se postule dentro de las fechas establecidas y acredite el cumplimiento de los requerimientos previstos en la ley.

Vale destacar, que el artículo 5º del Decreto 2190 de 200914 estableció que es función de FONVIVIENDA otorgar el subsidio nacional de vivienda urbana con cargo a los recursos del

Presupuesto General de la Nación y por medio de las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran.

5. El principio de confianza legítima en la ocupación ilegal del espacio público y los procesos de desalojo forzoso

El principio de confianza legítima ha sido desarrollado a partir de lo previsto en el artículo 83 de la Carta¹⁵, que consagra el principio de la buena fe y que exige a los particulares y a las autoridades públicas que todas sus actuaciones estén ceñidas por éste, lo cual permite presumir, en aplicación del mismo, que sus acciones se encuentran enmarcadas por los parámetros del referido postulado constitucional, luego se presume que su proceder es leal y les asiste el derecho de esperar lo mismo de la otra parte.

Planteamiento que además adquiere un mayor grado de importancia cuando una de las partes intervinientes en la acción es la administración pública toda vez que debido al especial poder que reviste, debe dar cumplimiento al precitado principio con un mayor énfasis pues de su conducta se pueden derivar otros conceptos de importancia como lo es el de “confianza legítima”.

Partiendo de ello, esta Corte, luego de un estudio pormenorizado desarrolló con mayor precisión este último concepto, concluyendo que la confianza legítima es aquella situación jurídica que se presenta cuando la administración, con su conducta uniforme, le hace entender al administrado que su actuación es tolerada, lo cual, sumado al transcurso de un periodo prudencial de tiempo, genera en el asociado la expectativa real de que su proceder es ajustado a derecho¹⁶ y, de ese modo, a la autoridad pública le es imposible modificar de manera inconsulta las reglas que gobiernan su relación con el particular.

Lo anterior, implica que en la aplicación del principio comentado, no es viable que los órganos administrativos realicen cambios abruptos e intempestivos que causen traumatismos en el asociado por cuanto este último tiene en dicho actuar expectativas serias y fundadas. Del mismo modo, les impone el deber de guardar coherencia en sus actuaciones, respetar los compromisos adquiridos con anterioridad y garantizar la estabilidad y prolongación de sus derechos.

Ahora bien, es imperioso advertir que tal concepto, en tratándose de las funciones propias de

las autoridades públicas, no pretende cohibir su efectivo desarrollo, pues es claro que por mandato legal le son impuestas o atribuidas, luego entonces, por el contrario, lo que busca es evitar que en cumplimiento de dichos deberes, se atente contra las garantías fundamentales de los asociados.

Por tanto, resulta preciso ahondar en el tema pues el reconocimiento de la confianza legítima no pretende promover conductas ilegales en los asociados ni deslegitimar las actuaciones de la administración pública realizadas en cumplimiento de los mandatos que, en el ejercicio de sus funciones le son impuestos, sino que, distinto a ello, busca proteger las expectativas surgidas en el ciudadano como consecuencia de las acciones u omisiones del Estado.

Todo lo expuesto resulta especialmente relevante cuando se pretende la aplicación del principio señalado en procesos de desalojo de predios públicos, los cuales, aunque si bien son adelantados por las autoridades respectivas en aplicación del postulado contenido en el artículo 82 superior¹⁷, que les demanda velar por la protección integral de tales espacios, así como por la preservación de su destino para el bien común, bajo el entendido de que prevalece el interés general sobre el particular, lo cierto es que tales actuaciones se deben adelantar con el pleno respeto de las garantías fundamentales de quienes se busca desalojar, por lo que la administración en observación estricta de ello, debe propugnar por ser especialmente cuidadosa y desarrollar el procedimiento con apego al debido proceso de que gozan las partes.

Así las cosas, aun cuando le corresponde al Estado, velar por la protección y recuperación del espacio público en tanto que este debe permanecer al servicio y disposición de la comunidad y, en ese sentido, goza de la facultad legal para tomar decisiones y de adelantar procedimientos administrativos tendientes a obtener el cuidado y defensa de dichos predios, lo cierto es que en el cumplimiento del referido propósito, no es posible admitir detrimentos en las prerrogativas constitucionales reconocidas a los ciudadanos colombianos en la Carta Política de 1991, entre ellos, a quienes con la esperanza de obtener una solución de vivienda, se asientan en un terreno de tal categoría y ante el transcurso prolongado de tiempo sin que la autoridad respectiva tome medidas adversas a sus acciones y, contrario sensu, se limita a observar la ocupación irregular, encuentran en ese lugar el aparente consentimiento de sus actos y una expectativa seria y fundada de su derecho, pues con la omisión de la autoridad pública nace en ellos la idea de que su proceder es adecuado y de que se encuentra avalado

por el Estado.

6. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto

Como es conocido, esta corporación, en abundante jurisprudencia ha aclarado y señalado que la acción de tutela es improcedente contra actos administrativos de carácter particular por cuanto para controvertirlos o para solicitar su suspensión provisional el peticionario cuenta con la posibilidad de recurrir a otros procedimientos previstos en nuestro ordenamiento legal, como lo son, entre otros, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, se ha reconocido por este Tribunal Constitucional que la regla general mencionada tiene una excepción en tratándose de aquellas situaciones en las cuales con la expedición del acto administrativo se transgreden garantías fundamentales o se expone a la persona a un perjuicio irremediable, indicándose que en dichos casos, el mecanismo tutelar resulta procedente de manera excepcional.

Al respecto, en la sentencia T-514 de 200318, se dilucidó el alcance de la acción de tutela como mecanismo de amparo principal o transitorio en contra de actuaciones administrativas señalándose textualmente lo siguiente:

“La Corte concluye (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.”

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 86 superior, la acción de tutela fue constituida como un mecanismo judicial de carácter

preferente y sumario, incorporado a nuestra Carta Política por el constituyente colombiano con el objetivo de propugnar por la protección y efectividad de los derechos fundamentales de las personas cuando éstos puedan resultar afectados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o, de manera excepcional, por un particular.

En ese sentido, al gozar dicho mecanismo de un carácter residual y subsidiario, hace que su procedencia sea viable de manera exclusiva cuando para la protección de garantías fundamentales no exista otro medio de defensa judicial o, cuando existiendo, no es idóneo para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, planteamiento que además ha sido aclarado y tratado en diversos pronunciamientos proferidos por esta corporación¹⁹.

Así las cosas, para este tribunal es claro que la acción de amparo constitucional se torna improcedente para controvertir actos administrativos de carácter particular puesto que para ello existe en el ordenamiento jurídico colombiano otros procedimientos. Sin embargo, se ha contemplado una procedencia excepcional en tanto que el peticionario se encuentre expuesto a un perjuicio irremediable frente a lo cual, debido a la urgencia y gravedad de su situación, hace que sea inviable que recurra a los procedimientos ordinarios dado que estos no le pueden brindar una oportuna, eficaz y adecuada protección a los derechos amenazados o vulnerados.

Excepción que ha sido estudiada por esta Corte en su jurisprudencia, indicándose que le corresponde al afectado acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos que permiten demostrar la configuración de un perjuicio irremediable dentro de los que se encuentra, en primer lugar, “la inminencia”, que se presenta cuando existe una situación “que amenaza o está por suceder prontamente”²⁰, caracterizándose por el hecho de que el daño se puede desarrollar en un corto plazo, lo que hace que deban tomarse medidas rápidas y eficaces con el propósito de evitar la afectación de los derechos fundamentales de quien requiere el amparo.

El segundo elemento que se debe presentar es “la urgencia”, que se identifica con la necesidad apremiante de algo que resulta necesario y sin lo cual se ven amenazadas garantías constitucionales, lo que lleva a que una cosa se ejecute pronto para evitar el daño.

El último elemento que permite que se configure un perjuicio irremediable es “la

impostergabilidad” de la acción, la cual se determina dependiendo de la urgencia y de la gravedad de las circunstancias del caso concreto, criterios que llevan a que el amparo sea oportuno, pues si se pospone, corre el riesgo de que sea ineficaz.

Por tanto, según lo anotado es deber del juez constitucional ponderar, analizar, estudiar y verificar²¹ en cada caso en particular el cumplimiento de los requisitos mencionados y desarrollados anteriormente en aras de decidir acerca de la suspensión de un acto administrativo de carácter particular por medio de la acción de tutela, toda vez que, de estar acreditada la gravedad de la situación y la falta de idoneidad de los mecanismos ordinarios para la real protección de las garantías fundamentales involucradas, los cuales de acreditarse, justifican el desplazamiento del juez ordinario y llevan a que este mecanismo sea el apropiado para dirimir su conflicto.

1. Casos concretos

En esta ocasión corresponde a la Sala determinar si la Alcaldía Municipal de Pereira incurrió en la violación de los derechos fundamentales a la vida, al debido proceso y a la vivienda digna de los demandantes, al haberles programado el desalojo masivo de sus residencias con sustento en que se encuentran construidas sobre un bien de uso público.

Debe destacarse que conforme con el material probatorio obrante en el expediente quedó demostrado que el terreno sobre el cual versa el presente litigio, tiene la categoría de uso público, por ende su recuperación resultaba imprescindible para garantizar los intereses de la comunidad en general.

En ese sentido, esta Sala de Revisión considera que por las características particulares de dicho predio, era menester asegurar su destino de manera exclusiva al uso común, frente a lo cual existe un interés que prevalece sobre el de los particulares. Debido a ello, la invasión del predio efectuada por los peticionarios era, a todas luces, ilegal.

Cabe recordar que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables²², y su protección es deber del Estado de acuerdo con las previsiones descritas en el artículo 82²³ superior, quien debe velar por su cuidado y especificar, a su vez,

los mecanismos y deberes para su conservación, por lo que, como ya se señaló se encuentra facultado para promover procedimientos tendientes a preservarlos.

De ese modo, es viable, que las autoridades competentes, haciendo uso de la precitada facultad, adelanten procedimientos de desalojo sobre dichos bienes cuando han sido ocupados de manera irregular por particulares, siempre y cuando en su actuación se respeten las garantías fundamentales de los invasores y, con un mayor énfasis, su derecho fundamental al debido proceso.

Ahora bien, conforme con lo anterior, es necesario que esta Sala de Revisión, constate que en el presente asunto la actuación adelantada por la Alcaldía Municipal de Pereira, se haya realizado con observación plena de los derechos fundamentales de los peticionarios, pues el simple hecho de que existan razones legales válidas para sustentar su acción, no implica necesariamente que se puedan llevar a cabo procesos de desalojos sin asumir un conjunto de medidas tendientes a proteger el debido proceso y el acceso a la vivienda en condiciones dignas de los ciudadanos a lanzar.

Lo anterior, por cuanto si bien es obligación del Estado, velar por el cuidado de los bienes públicos, también lo es garantizarle a los ciudadanos una vivienda en condiciones dignas, derecho que en el presente caso los demandantes consideraron satisfecho con las residencias que construyeron con recursos propios en dicho predio, lo que generó una expectativa seria y fundada sobre la legalidad de su actuar, avalada por el transcurso de un periodo considerable de tiempo, casi 3 años, sin que la administración tomara una posición activa en su recuperación.

En ese orden de ideas, del material probatorio recolectado fluye notoriamente que a la administración le asistía el deber de iniciar el referido proceso administrativo, el cual fue adelantado cumpliendo con el respeto de la garantía fundamental al debido proceso de los demandantes, pues en el expediente se pudo constatar que realizaron el censo previo de la comunidad residente en el sector, a quienes se les notificó personalmente de las medidas que se iban a adoptar con el propósito de recuperar el bien ocupado sin justo título, sobre la base de que se trataba de un bien público, circunstancia que les fue informada claramente lo cual, a su vez, fue corroborado por los demandantes en sus descargos.

Adicionalmente, esta Sala de Revisión pudo verificar que le fue debidamente informado a los

peticionarios los posibles efectos de la acción que se les iba a adelantar, así como también, las implicaciones que conllevaba.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los demandantes no ostentan la condición de desplazados, según la información suministrada por la unidad para la atención y reparación integral de las víctimas, ni tampoco han solicitado ningún tipo de subsidio por intermedio de las cajas de compensación familiar o de FONVIVIENDA, por lo que se tornaría inviable otorgarles, por medio de la tutela, la entrega de un subsidio económico para la solución de vivienda, sin que se hubieren postulado en alguna de las convocatorias realizadas, pues si así se decidiera, claramente se conculcaría el derecho de todos aquellos que, de manera diligente, han reunido todos los documentos y exigencias necesarias para obtener las ayudas del Estado en materia de vivienda y quienes, además, de manera paciente, han esperado la consolidación de su derecho.

Sin embargo, esta corporación no puede ser ajena al derecho que constitucionalmente les asiste a los demandantes de gozar de una vivienda en condiciones dignas y, en ese sentido, analizará las circunstancias específicas en cada caso, para determinar las medidas que son necesarias ordenar²⁴.

7.1. Decisiones a tomar en cada caso

7.1.1. T-3.409.753 (Abraham Antonio Montoya)

El peticionario quien señala en su escrito de tutela que reside en compañía de su esposa y sus tres hijas menores de edad²⁵, es una persona que no demuestra tener algún tipo de impedimento físico ni mental que le permita laborar al igual que su esposa y, consecuentemente, se desempeña, según lo indicó, como obrero, actividad de la cual obtiene sus ingresos económicos.

A pesar de que el demandante argumentó que desde hace más de 2 años y 4 meses se encuentra residiendo en el sector conocido como “La Cascada” ubicado en la ciudad de Pereira y que tiene en dicho predio la expectativa de consolidar su derecho a la vivienda en condiciones dignas, lo cierto es que no es viable para este tribunal constitucional permitir tales actuaciones, toda vez que el bien ostenta la categoría de espacio público, situación que, además, fue verificada por la administración municipal y puesta en conocimiento de la

población residente en el sector con la antelación necesaria, pues del material probatorio inmerso en el expediente se logra evidenciar que la alcaldía inició el proceso de desalojo a finales del año 2010, fecha en la que rindieron descargos los peticionarios y que de acuerdo al orden cronológico permiten desvirtuar cualquier negligencia u omisión administrativa.

En ese sentido, se torna inadmisibles aceptar la conducta ilegal del demandante por ser contraria a los postulados legales y constitucionales, máxime si se tiene en cuenta que es deber del Estado velar por el cuidado y protección de los bienes de uso público y las pruebas aportadas al plenario, denotan que aquél no ha solicitado, ni se ha postulado a ninguno de los programas previstos por el Gobierno Nacional tendientes a otorgar el subsidio económico para la solución de vivienda.

Es preciso poner de presente que el accionante no ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional, ni es víctima del desplazamiento generado por el conflicto armado interno que azota el país, ni afronta algún tipo de dificultad física o mental que le impida desempeñarse laboralmente.

Por último, debe aclararse que no es procedente por las razones anteriormente descritas asignarle una vivienda permanente al peticionario o permitirle su continuidad en el predio público en el que reside, toda vez que con dicho actuar se atentaría contra los derechos de aquellas personas que de manera diligente han adelantado todo el trámite administrativo tendiente a obtener el precitado subsidio y se encuentran a la espera de su aprobación o desembolso. Lo anterior no obsta para que la Corte le ordene a la Alcaldía de Municipal de Pereira que le debe brindar al peticionario y a su núcleo familiar, toda la información necesaria para acceder y consolidar su derecho a la vivienda.

De esa manera, se confirmará la decisión de instancia, pero se le brindará al demandante el acceso a la información relacionada con: (i) los requisitos que debe cumplir junto con su familia, para ser incluido dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación; (ii) los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y (iii) los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación.

7.1.2. T-3.503.435 (Ana Belén Cardozo Lozano)

En el presente asunto resulta relevante resaltar que la demandante si bien refiere que ostenta la calidad de madre cabeza de familia, lo cierto es que dentro del expediente no se demuestra, siquiera sumariamente, tal condición, a pesar de los requerimientos efectuados por el magistrado sustanciador. Por el contrario obra en autos la última consignación de pago de servicios públicos domiciliarios en la que se evidencia que quien se reporta como consignatario es el señor Gilberto Céspedes, que, a su vez, aparece en los registros civiles de nacimiento de los menores en calidad de padre y se hace mención del mismo, en la declaración de rendición de cargos efectuada ante funcionarios de la Alcaldía Municipal de Pereira.

Del mismo modo, se aprecia de manera clara, que la demandante no ostenta la condición de desplazada, ni ha acudido a ninguna de las convocatorias realizadas por el Estado para la entrega y adjudicación de subsidios económicos para la adquisición de vivienda, así como tampoco ha solicitado las ayudas por intermedio de cajas de compensación familiar.

De esa manera, se torna desproporcionado realizar la entrega de la vivienda o del subsidio por medio de este mecanismo a la demandante, entre otras razones, porque con dicho actuar, como se expuso anteriormente, se vulneraría el derecho de todos aquellos que, de manera acertada, puntual y diligente, han agotado el trámite administrativo tendiente a obtener tales ayudas y que se encuentran en espera de la destinación de los recursos aguardando el respectivo turno.

Para finalizar, debe precisarse que la señora Cardozo era consciente de la irregular ubicación de su residencia en dicho predio desde el mes de diciembre del año 2010, fecha en la cual rindió descargos a los funcionarios delegados por la Alcaldía Municipal de Pereira y, a pesar de que le fueron informadas las posibles consecuencias y sanciones del procedimiento administrativo adelantado, continuó en el sector y no buscó alguna ayuda pública de manera previa a la orden de desalojo.

Hechos que llevan a que esta corporación, confirme la decisión de instancia, pero, no obstante, se requerirá a la Alcaldía Municipal de Pereira para que estudie a profundidad las circunstancias fácticas particulares que alega la peticionaria y, de ser necesario, brinde un trato preferente y sumario y la reubique de manera pronta en el nuevo proyecto de vivienda creado para beneficiar, entre otras, a las familias desalojadas del sector de la Cascada.

Asimismo, se ordenará a la entidad demandada, brindarle a la demandante el acceso a la información relacionada con: (i) los requisitos que debe cumplir junto con su familia, para ser incluido dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación; (ii) los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y (iii) los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación.

7.1.3. T-3.503.436 (Nelson Huertas Argüello)

El señor Huertas residía en el sector de “La Cascada” sin especificar desde cuándo. Sin embargo, del material probatorio se desprende que lleva un periodo de tiempo similar al manifestado por el resto de los demandantes y, al igual que a ellos, se le informó de la ilegalidad de sus acciones y del inicio y consecuencias del procedimiento administrativo que se les iba a adelantar.

No obstante, tampoco gestionó ningún trámite, procedimiento o postulación, tendiente a obtener el subsidio de vivienda o solución alguna para el derecho que constitucionalmente le asiste sino que, por el contrario, se esperó hasta la culminación del procedimiento administrativo para acudir al mecanismo de amparo en procura de que le fuera adjudicada una vivienda en forma definitiva.

Debe tenerse en cuenta que el actor y su grupo familiar, no cuentan con ninguna condición particular que amerite un trato preferente en comparación con el resto de la población colombiana que, de manera diligente, puntual y oportuna, han acudido ante las distintas instituciones públicas competentes con el objetivo de que les sea adjudicado un subsidio económico para la consolidación de su derecho a la vivienda.

Así las cosas, de acuerdo con lo señalado por el señor Huertas, en la actualidad se desempeña como taxista, actividad de la cual deriva sus ingresos económicos y se encuentra en condiciones físicas y mentales óptimas para continuar desarrollándola. Igualmente se sabe que su esposa y su hijo, mayor de edad, no padecen impedimento alguno para laborar.

Fluye de lo expuesto la inviabilidad de la pretensión formulada en la tutela, tendiente a obtener la reubicación permanente de forma subsidiada por el Estado, pues con dicha decisión se atentaría contra las garantías fundamentales de las personas que han cumplido

los procesos previstos en la ley para acceder a la consolidación de tales auxilios para la adquisición de vivienda y que por diversos factores no han alcanzado su propósito.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR por las razones expuestas, la sentencia del 3 de febrero de 2012, proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Pereira, Risaralda, que denegó el amparo de los derechos fundamentales del señor Abraham Antonio Montoya al debido proceso, a la vida y la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira, Risaralda.

SEGUNDO.- ADICIONAR a la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Pereira, Risaralda, en el expediente T-3.409.753 el siguiente numeral: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Pereira que, en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de la presente providencia, analice las condiciones socio económicas del señor Abraham Antonio Montoya y le brinde información sobre:(i) los requisitos que debe cumplir junto con su familia, para ser incluido dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación; (ii) los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y (iii) los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación.

TERCERO.- CONFIRMAR por las razones expuestas, la sentencia del 2 de mayo de 2012, proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, que denegó el amparo de los derechos fundamentales de la señora Ana Belén Cardozo Lozano, al debido proceso, a la vida y a la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira, Risaralda.

CUARTO.- ADICIONAR a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, en el expediente T-3.503.435 el siguiente numeral: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Pereira que, en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de la

presente providencia, analice las condiciones socio económicas de la señora Ana Belén Cardozo Lozano, y le brinde información sobre (i) los requisitos que debe cumplir junto con su familia, para ser incluida dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación; (ii) los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y (iii) los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación.

QUINTO.- CONFIRMAR por las razones expuestas, la sentencia del 3 de mayo de 2012, el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, denegó el amparo de los derechos alegados por el señor Nelson Huertas Argüello a la vida, al debido proceso y a la vivienda digna, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pereira.

SEXTO.- ADICIONAR a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, Risaralda, en el expediente T-3.503.436 el siguiente numeral: ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Pereira que, en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de la presente providencia, analice las condiciones socio económicas del señor Nelson Huertas Argüello, y le brinde información sobre (i) los requisitos que debe cumplir junto con su familia, para ser incluida dentro de los programas de vivienda dispuestos por la entidad territorial, el departamento y/o la nación; (ii) los requerimientos para acceder a créditos de vivienda de interés social y (iii) los programas de generación de ingresos previstos en la entidad territorial, el departamento y la nación.

SÉPTIMO.- Por Secretaría, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Quien ostenta la condición de esposo de la demandante.

2 Folios 8 y 9 del cuaderno 1 del expediente T-3.409.753.

3 Folio 35 al 41 del cuaderno 1 del expediente T-3.409.753.

4 Folio 45 y 46 del cuaderno 1.

5 Folio 9 del cuaderno 1.

6 Folio 48 del cuaderno 1.

7 Folio 43 del cuaderno 1.

8 Folio 11 al 34 del cuaderno 1.

9 Hechos que son demostrados mediante consultas a la información histórica de cédulas de ciudadanía de la entidad, información impresa obrante en los folios 30 al 32 del cuaderno principal del expediente T-3.409.753.

10 Constitución Política de Colombia. Artículo 51: “Todos los colombianos tiene 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.”

11 Al respecto, ver entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-936 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, T-1318 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-403 de 2006, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

12 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

13 Órgano al que le ha sido confiada la salvaguardia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.”

15 Constitución Política de Colombia. Artículo 83: “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 adelantes ante estas.”

16 Al respecto, ver la Sentencia T-527 de 2011. M. P. Mauricio González Cuervo.

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

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

18 Eduardo Montealegre Lynett.

19 Al respecto, ver entre otras, las Sentencias T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-838 de 2011, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

20 Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

21 Corte Constitucional, Sentencia T-433 de 2002, M. P., Rodrigo Escobar Gil.

22 Constitución Política de Colombia. Artículo 63: “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.”(Subrayado por fuera del texto original).

23Ibídem.

25De lo cual no existe claridad pues no aporta documento alguno que así lo permita constatar, toda vez que dentro del expediente no obra certificados de nacimiento o documentos de identificación.