

Sentencia T-347/15

Referencia: Expediente T-4.780.366

Acción de Tutela instaurada por *Ángela*, actuando en calidad de agente oficiosa del señor *Álvaro* contra la Alcaldía de Villanueva Casanare.

Derechos Invocados: Vida y vivienda digna.

Temas: Vivienda digna y medidas de protección a favor de grupos vulnerables cuando existe orden de desalojo.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil quince (2015)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub –quien la preside–, Alberto Rojas Ríos y Myriam Ávila Roldán, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela proferido el Veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014), por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare, en el trámite de la acción de tutela incoada por *Ángela*, actuando en calidad de agente oficiosa del señor *Álvaro*¹, contra la Alcaldía de Villanueva Casanare.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Tres de 2015 de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, pruebas y las decisiones judiciales del expediente.

1.1. SOLICITUD

¹ El nombre del accionante ha sido suprimido con el fin de proteger su derecho a la intimidad.

Ángela, actuando en calidad de agente oficiosa del señor *Álvaro*, invocó la protección de los derechos fundamentales a la vida, vivienda digna, “*AMBIENTE DIGNO, SERVICIOS PÚBLICOS DIGNOS*”, los cuales considera vulnerados por la entidad accionada.

En consecuencia, solicita que la alcaldía de Villanueva Casanare adjudique al señor *Álvaro* el inmueble ubicado al respaldo de la Calle 2ª sur Nro. 10-03. Así mismo, que se realicen los trámites requeridos para que la vivienda cuente con servicios públicos esenciales y de no ser posible, que se le haga entrega de otra vivienda que si los tenga.

1.2. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO

- 1.2.1.** *Ángela* señala que el señor *Álvaro*, de 76 años de edad, es su primo en tercer grado de consanguinidad y que desde hace tiempo le ayuda debido a que requiere asistencia de manera permanente.
- 1.2.2.** Manifiesta que en mayo de 2007, el señor *Álvaro* tomó posesión de un lote de terreno de aproximadamente 20 m², localizado en la parte trasera de la Calle 2ª sur Nro. 10-03 del barrio Brisas II en el municipio de Villanueva Casanare.
- 1.2.3.** Relata que con la ayuda de la comunidad, el señor *Álvaro* construyó un rancho en tabla y que lleva viviendo en este lugar desde hace más de 7 años sin contar con servicios públicos.
- 1.2.4.** La agente oficiosa sostiene que el 2 de diciembre de 2013, solicitó al alcalde del municipio la adjudicación del predio y de no ser posible, que se le entregara otra vivienda que cuente con servicios públicos. Añade que la solicitud fue remitida a Planeación dentro del municipio y en dicha dependencia le respondieron de manera verbal que no existía ningún derecho respecto del inmueble, que no podía ser adjudicado y por el contrario, la administración municipal debía recuperar el mismo.
- 1.2.5.** Informa que la Secretaria de Planeación Municipal resolvió la solicitud presentada mediante oficio del 19 de diciembre de 2013, y que la entidad señaló que no era posible la adjudicación del inmueble, debido que se trata de un bien público y por lo tanto es inalienable, imprescriptible e inembargable.
- 1.2.6.** Asevera que el 1 de enero de 2014, la vivienda del señor *Álvaro* se destruyó por un incendio, que por este motivo tuvo que vivir 15 días en casa de la señora *Leonor*, hasta que con ayuda de la comunidad pudo construir nuevamente su vivienda.
- 1.2.7.** Aduce que el 6 de febrero de 2014, realizó una nueva solicitud a la personería y al alcalde del municipio de Villanueva para que el caso del actor se estudiara nuevamente en la junta de gobierno, sin que se

emitiera respuesta al respecto.

- 1.2.8.** Indica que en conversación con el Secretario del Municipio, el mismo manifestó que con la interposición de una acción de tutela la controversia se vería resuelta de manera más expedita.
- 1.2.9.** Expone que el 4 de marzo de 2014, presentó acción de tutela por encontrar vulnerado su derecho fundamental de petición. Añade que mediante sentencia del 25 de marzo de 2014, el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare resolvió la acción de tutela de manera favorable a sus intereses y ordenó que se diera respuesta a los requerimientos de la petición.
- 1.2.10.** Afirma que el 28 de marzo de 2014, la alcaldía municipal dio cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de tutela y mediante oficio envió el Acta de la Junta de Gobierno realizada el 27 de marzo de 2014, en la que se estudió el tema del señor *Álvaro*.
- 1.2.11.** Asegura que Inspector de Policía del Municipio el 10 de marzo de 2014, les comunicó que para el 12 de marzo de 2014, había sido programada una diligencia en la estación de policía del municipio a la que debía asistir el señor *Álvaro*.
- 1.2.12.** Relata que el 12 de marzo de 2014, acudió a la estación de policía del municipio acompañada de su madre y del señor *Álvaro*. Añade que dentro de la diligencia únicamente se permitió la intervención del actor pues ni ella ni su madre acreditaron la calidad de apoderadas del accionante, razón por la cual, estuvieron presentes en la diligencia en calidad de asistentes. Resalta que el inspector aseguró que en su despacho reposaba el oficio 0845 de 2013, emitido por el Secretario General del Municipio, un acta de inspección ocular del 11 de diciembre de 2013 y material fotográfico con el que se quería demostrar que la construcción del rancho del señor *Álvaro*, generaba una invasión del espacio público, lo que podría llevar a la imposición de multas y a una eventual orden de desalojo. No obstante, se ordenó a la Secretaria de Planeación Municipal que emitiera una certificación de la calidad del bien.
- 1.2.13.** Narra que el 4 de abril de 2014, solicitó a la Secretaria de Planeación Municipal la certificación de la ubicación del predio que se encuentra al respaldo de la Calle 3 sur Nro. 10-03
- 1.2.14.** Señala que mediante oficio del 23 de abril de 2014, el Secretario de Planeación Municipal emitió respuesta y junto con ella anexó el acta de inspección ocular realizada el 11 de diciembre de 2013 en el lugar de vivienda del señor *Álvaro* y la remisión del proceso a la Secretaria General del Municipio para su conocimiento.
- 1.2.15.** Aduce que el 7 y 22 de abril de 2014, puso en conocimiento de la

Fiscalía que el señor *Álvaro* había sido víctima en cuatro ocasiones del delito de acceso carnal violento. Precisa que fue remitida a la SIJIN y que dentro de la investigación se practicaron una serie de entrevistas y exámenes en Medicina Legal.

- 1.2.16.** Relata que alias *Memo*, fue encontrado en flagrancia el 2 de junio de 2014 abusando del señor *Álvaro* y que mediante sentencia del 5 de agosto de 2014, se le encontró responsable del delito de acceso carnal violento y se le impuso la pena de 12 años y tres meses de prisión.
- 1.2.17.** Sostiene que dentro de los exámenes médicos realizados al señor *Álvaro* le fue practicada la prueba conocida como WESTERN BLOT que confirmó el diagnóstico de VIH.
- 1.2.18.** Manifiesta que el 11 de junio de 2014, presentó un nuevo derecho de petición dirigido al alcalde, a los miembros del concejo y al secretario de planeación municipal para que evaluaran la situación del accionante, se le adjudicara el lote de terreno donde vive o de manera subsidiaria fuera reubicado en una vivienda en condiciones dignas.
- 1.2.19.** Informa que el 19 de junio de 2014, el presidente del Concejo Municipal respondió la solicitud presentada, indicando que no se podía adjudicar el terreno en cuestión pues hace parte de la “calle pública”. Adicionalmente que la Secretaria de Desarrollo Social había manifestado que el señor *Álvaro* es beneficiario de los programas contemplados para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que se encuentra recibiendo un subsidio económico y vinculado a CAPRESOCA E.P.S.
- 1.2.20.** Aclara que el agenciado es beneficiario de un subsidio que asciende a ciento veinte mil pesos (\$120.000), que son cancelados cada dos meses, lo que no es suficiente para su mantenimiento.
- 1.2.21.** Asegura que el 1 de julio de 2014, solicitó ante el Secretario de Planeación Municipal copia de la carta catastral y al Presidente del Concejo copia del Plan Territorial del Municipio.
- 1.2.22.** Relata que el 7 de julio de 2014, se le entregaron copias con el Plan Territorial y se le suministró el plano Nro. DU 3 de clasificación vial urbana y el DU 6 de servicio de acueducto.
- 1.2.23.** Advierte que se vio en la obligación de presentar una nueva acción de tutela el 21 de julio de 2014, en contra de CAPRESOCA E.P.S. debido a que no se le estaba prestando la atención requerida para tratar el VIH que le fue diagnosticado al señor *Álvaro*.
- 1.2.24.** Asevera que el agenciado cuenta con SISBEN, que su puntaje es de 7,24 y que fue diagnosticado con un cuadro de hipoacusia, bajo de agudeza visual, catarata senil, artrosis degenerativa, según el parte

médico emitido el 12 de junio de 2014.

1.2.25. Advierte que está pendiente una audiencia y una querrela policiva para un posible desalojo

1.2.26. Para terminar, sostiene que al realizar las solicitudes tomó como referencia la casa ubicada en la Calle 3 Sur Nro. 10-03, pues la vivienda del señor *Álvaro* se encuentra al respaldo de la antes mencionada. Aclara que existió un cambio de nomenclatura y que ahora la casa de referencia se encuentra en la Calle 2ª Sur Nro. 10-03, por lo cual, el inmueble objeto de controversia se encuentra dentro del plan de vivienda y es un bien fiscal y no público.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare admitió la acción de tutela mediante auto del 13 de agosto de 2014, ordenó la notificación de rigor y libró comunicación al alcalde municipal de Villanueva Casanare para que en el término setenta y dos (72) horas, contadas a partir del recibo de la comunicación rindiera informe detallado sobre los hechos alegados.

1.3.2. Respuesta del Alcalde Municipal de Villanueva Casanare

1.3.2.1. Mediante escrito del 20 de agosto de 2014, Fabián Eugenio Jaramillo Lopera, en calidad de apoderado de la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare dio contestación a la acción de tutela presentada y solicitó que se negara el amparo pues a la agente oficiosa ya se le ha señalado dentro de los trámites administrativos adelantados, la imposibilidad de adjudicar el predio de la pretensión por ser un bien público. Por otra parte, pone de presente que existe un procedimiento especial establecido en las Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima) y el Decreto 1943 de 1960 de las que pueden hacer uso el accionante para resolver la controversia.

1.3.2.2. Indicó que la citación a comparecer ante la Inspección de Policía del municipio, es un procedimiento normal, reglado y en el cual se le respetó el debido proceso al señor *Álvaro*.

1.3.2.3. Señaló que la investigación y juzgamiento de las agresiones sexuales de las que fue víctima el accionante es competencia de la Fiscalía y el Juez Penal, no así de la alcaldía municipal. Adicionalmente, advierte que la señora *Ángela* aseguró dentro del escrito de tutela que cuida del actor. Sin embargo, no se percató de los abusos de los que era víctima.

1.3.2.4. Advirtió que la entidad que está facultada para verificar la destinación del inmueble es la Secretaria de Planeación, en atención a lo resuelto dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial.

- 1.3.2.5.** Sostuvo que la investigación respecto de la conflagración presentada en la vivienda del señor *Álvaro* está en cabeza de la Fiscalía y no en la alcaldía municipal.
- 1.3.2.6.** Precisó que el inmueble objeto de controversia es un bien público, y no fiscal como lo quiere hacer ver la señora *Ángela*, teniendo en cuenta que el concepto técnico fue rendido por la entidad encargada y que algunas construcciones del sector presentan el mismo problema de la vivienda del agenciado, pues son espacio público reservado para una futura vía pública.
- 1.3.2.7.** Expuso que a la agente oficiosa se le han notificado las decisiones de no proceder con la adjudicación del predio y que la misma no ha interpuesto los recursos de Ley.
- 1.3.2.8.** Para terminar, añadió que el juez constitucional no es competente para ordenar una solución de vivienda y que no existe legitimación en la causa por activa, pues no se demostró la incapacidad del agenciado para interponer por su cuenta la acción de tutela de la referencia.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

1.4.1. Sentencia de única instancia

- 1.4.1.1.** Mediante sentencia proferida el veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014), el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare denegó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la parte activa.
- 1.4.1.2.** Consideró que la legitimación por activa se cumplió cabalmente, teniendo en cuenta el poder otorgado por el señor *Álvaro* a la señora *Ángela* para que lo representara ante la Alcaldía Municipal. Adicionalmente, encontró que de la historia clínica del agenciado se desprende que sus circunstancias físicas y mentales le impedían la interposición de la acción de tutela por su cuenta.
- 1.4.1.3.** Realizó un análisis de la posibilidad de adjudicar una vivienda a una persona cuando la petición está basada en su avanzada edad, imposibilidad económica o sus problemas de salud. Sobre este punto, consideró que la administración municipal tiene el deber de incluir a las personas de la tercera edad en aquellos programas sociales establecidos para este grupo.
- 1.4.1.4.** Concluyó diciendo que la agente oficiosa y el agenciado cuentan con otros medios judiciales para resolver su controversia, según lo dispuesto en la Ley 137 de 1959 y el Decreto 1943 de 1960.

1.5. PRUEBAS RELEVANTES DENTRO DEL PROCESO

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

- 1.5.1.** Copia de la cédula de ciudadanía de *Ángela*. (Folio 7, Cuaderno Principal).
- 1.5.2.** Copia de la cédula de ciudadanía de *Álvaro*. (Folio 8, Cuaderno Principal).
- 1.5.3.** Copia de la solicitud de adjudicación de predio presentada en la alcaldía del municipio de Villanueva Casanare por la señora *Ángela* el 04 de diciembre de 2013, con número de radicado 3761. (Folios 9-10, Cuaderno Principal).
- 1.5.4.** Copia de las declaraciones extra juicio rendidas el 2 de diciembre de 2012, por *Uriel* y *Marcela*, en la que manifiestan que el señor *Álvaro* tiene posesión del inmueble objeto de controversia desde hace más de seis años. (Folio 11, Cuaderno Principal).
- 1.5.5.** Copia de la cédula de ciudadanía de *Marcela*. (Folio 12, Cuaderno Principal).
- 1.5.6.** Copia de la cédula de ciudadanía de *Uriel*. (Folio 13, Cuaderno Principal).
- 1.5.7.** Copia del oficio SPM. 867 – 013, mediante el cual se dio respuesta a la petición presentada por *Ángela*, con radicado No. 3761. En este, la alcaldía municipal de Villanueva Casanare negó la adjudicación del inmueble de la referencia, debido a que como bien público es inalienable, imprescriptible e inembargable. (Folio 14, Cuaderno Principal).
- 1.5.8.** Copia de la petición presentada por *Ángela* el 6 de febrero de 2014, con número de radicado 0337, en la que solicitó la revisión del caso del señor *Álvaro* por parte de la junta de gobierno del municipio. (Folio 15-16, Cuaderno Principal).
- 1.5.9.** Copia de la acción de tutela presentada por *Ángela* el 4 de marzo de 2014, en la que solicitó la protección de su derecho fundamental de petición. (Folio 17, Cuaderno Principal).
- 1.5.10.** Copia de la sentencia de tutela del 25 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Promiscuo municipal de Villanueva Casanare, en la que tuteló el derecho fundamental de petición. (Folios 18-22, Cuaderno Principal).
- 1.5.11.** Copia del oficio del 28 de marzo de 2014, mediante el cual la Alcaldía de Villanueva Casanare dio cumplimiento a lo resuelto en la sentencia de tutela y remitió el Acta de la Junta de Gobierno realizada el 27 de marzo de 2014, en la que se estudió el tema del señor *Álvaro*.

(Folios 23-26, Cuaderno Principal).

- 1.5.12.** Copia de la diligencia de audiencia llevada a cabo el 12 de marzo de 2014 en la inspección municipal de policía de Villanueva Casanare, por la posible invasión del espacio público de la vivienda del señor *Álvaro*. En la misma quedó constancia de la intervención del accionante y de la asistencia a la diligencia de las señoras *Leonor* y *Ángela* como acompañantes sin intervenir, pues no acreditaron su calidad de apoderadas. (Folios 29-31, Cuaderno Principal).
- 1.5.13.** Copia de la solicitud presentada por *Ángela* ante la Secretaria de Planeación Municipal el 4 de abril de 2014, con número de radicado 1245, en la que requirió la certificación de la ubicación del predio ubicado al respaldo de la Calle 3 sur Nro. 10-03. (Folio 32, Cuaderno Principal).
- 1.5.14.** Copia del oficio SPM. 293– 014 del 23 de abril de 2014, mediante el cual se dio respuesta a la petición presentada por *Ángela*, con radicado No. 1245. El Secretario de Planeación Municipal anexó junto con la respuesta el acta de inspección ocular realizada el 11 de diciembre de 2013 y la remisión del proceso a la Secretaria General para su conocimiento.
- 1.5.15.** Copia de los resultados del examen WESTERN BLOT, realizado al señor *Álvaro* el 29 de abril de 2014, que confirmó el diagnóstico de VIH. (Folios 40-41, Cuaderno Principal).
- 1.5.16.** Copia de la sentencia del 5 de agosto del 2014, en la que se encontró responsable a alias *Memo* del delito de acceso carnal violento, cuya víctima era el señor *Álvaro*. (Folios 42-51, Cuaderno Principal).
- 1.5.17.** Copia de la petición presentada por *Ángela* el 11 de junio de 2014, con número de radicado 1966, dirigido al alcalde, a los miembros del concejo y al secretario de planeación municipal para que evaluaran la situación del señor *Álvaro* y se le adjudicara el lote de terreno donde vive o subsidiariamente fuera reubicado. (Folio 52, Cuaderno Principal).
- 1.5.18.** Copia del oficio CM-236-14 del 19 de junio de 2014, mediante el cual el presidente del Concejo municipal respondió la solicitud presentada con radicado 1966. Se indicó que no era posible adjudicar el terreno en cuestión pues hace parte de la “*calle pública*” y que según la Secretaria de Desarrollo Social, el señor *Álvaro* es beneficiario se encuentra recibiendo un subsidio económico y vinculado a CAPRESOCA E.P.S. (Folio 53, Cuaderno Principal).
- 1.5.19.** Copia de la Carta Catastral Urbana en la que se presenta la disposición del terreno en el que se encuentra ubicado el inmueble del señor *Álvaro*. (Folio 54, Cuaderno Principal).

- 1.5.20.** Copia del oficio SPM. 429-014 del 1 de julio de 2014, mediante el cual, el Secretario de Planeación Municipal dio respuesta a la solicitud presentada por *Ángela* con número de radicado 1966. (Folio 55, Cuaderno Principal).
- 1.5.21.** Copia de la acción de tutela presentada el 21 de julio de 2014, por *Ángela*, en calidad de agente oficiosa del señor *Álvaro*, en contra de CAPRESOCA E.P.S., solicitando la protección de sus derechos a la salud, vida y seguridad social. (Folios 67-68, Cuaderno Principal).
- 1.5.22.** Copia de la sentencia de tutela del 1 de agosto de 2014, proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Monterrey Casanare, en la que se tuteló el derecho a la salud, a la vida y a la seguridad social del señor *Álvaro*. (Folios 75-81, Cuaderno Principal).
- 1.5.23.** Copia de la historia Clínica del señor *Álvaro*. (Folios 85-86, Cuaderno Principal).

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Teniendo en cuenta la situación fáctica antes expuesta, corresponde a la Sala examinar si la Alcaldía del Municipio de Villanueva Casanare se encuentra vulnerando los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna del señor *Álvaro*, al no adjudicar el lote de terreno donde reside u otra vivienda en la que pueda vivir de manera digna. Lo anterior, teniendo en cuenta que es un adulto mayor, que producto de un acceso carnal violento contrajo el virus de inmunodeficiencia humana y que la administración municipal ha señalado en varias ocasiones que el lote de terreno en el cual construyó su vivienda es un bien público, del que puede ser desalojado.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Séptima realizará un análisis de los siguientes temas: **primero**, reiterará la jurisprudencia sentada respecto de la protección especial a las personas de la tercera edad; **segundo**, reiterará los lineamientos jurisprudenciales que ha trazado esta Corporación para proteger el derecho a la vivienda digna, y sus particularidades en el caso de

poblaciones vulnerables; **tercero**, presentará los estándares internacionales que deben observarse en los desalojos forzosos frente a poblaciones vulnerables; y **cuarto**, procederá a resolver el caso concreto.

2.3. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La Constitución Política de Colombia dentro del decálogo de derechos, estableció en el artículo 46² el deber de brindar protección y asistencia a las personas de la tercera edad. Preciso que dicho mandato se encuentra en cabeza del Estado, la sociedad y la familia.

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador consagró la *protección de los ancianos* en su artículo 17. A su vez, estableció los siguientes compromisos a adoptar: “a) *Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.*”

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena al debate y por el contrario, ha abordado y ampliado el tema de la protección especial a las personas de la tercera edad, de esta manera, sostiene que dicha garantía se estableció con el objeto de alcanzar la igualdad material ante la Ley. A su vez, la **sentencia T-378 de 1997**³, señaló que la omisión injustificada en el trato especial al que tienen derecho los sujetos de especial protección sería un acto discriminatorio si se tiene en cuenta que las medidas adoptadas para estos grupos están encaminadas a garantizar la materialización de derechos fundamentales.

Adicionalmente, la **sentencia T-383^a de 2014**⁴, estableció una pauta para determinar hasta donde se extiende el deber de protección y amparo de las personas de la tercera edad de la siguiente manera: “*todas las prestaciones sociales relacionadas con la salud y la vida digna de los adultos mayores, deben ser consideradas como derechos fundamentales y en consecuencia dignas de amparo tutelar.*”

² **ARTICULO 46.** *El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.*

³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Por otro lado, se ha concebido que la protección del Estado y el deber de atención también aplica para las personas en situación de pobreza extrema que no cuentan con los recursos necesarios y que por razones de salud o por su avanzada edad no pueden trabajar⁵.

Ahora bien, para efectos de aplicar dicha protección, la jurisprudencia ha abordado el tema de la edad en la que una persona se entiende dentro de la tercera edad. De esta manera, las sentencias **T-456 de 1994**, **T-076 de 1996**⁶, **T-1226 de 2000**⁷, y **T-463 de 2003**⁸, sostuvieron que teniendo en cuenta el promedio de vida en el país, la tercera edad comenzaba a partir de los 70 años de edad.

Posteriormente, la Sentencia **T-138 de 2010**⁹ estipuló que para pertenecer a la tercera edad debía superarse la expectativa de vida reconocida en Colombia que *“de conformidad con el documento de Proyecciones de Población elaborado por el Departamento Nacional de Estadística, de Septiembre de 2007 -que constituye el documento oficial estatal vigente para efectos de determinar el indicador de expectativa de vida al nacer-, para el quinquenio 2010-2015, la esperanza de vida al nacer para hombres es de 72.1 años y para mujeres es de 78.5 años.”*

No obstante, con sentencias como la **SU856 de 2013**¹⁰, La Corte puso fin a esta la discusión pues en virtud del artículo 7 de la Ley 1276 de 2009, la definición de adulto mayor es la siguiente:

“b). Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen;”

De lo anterior se colige que la Carta Política, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia constitucional dan cuenta de la especial protección a las personas de la tercera edad. Asimismo, que esta protección se hace extensiva a los adultos mayores en situación de pobreza extrema y que la omisión injustificada del tratamiento diferencial puede constituir un acto discriminatorio.

⁵ Al respecto, en sentencia T-207 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio se indicó: *“Así, partiendo de la aplicación del principio de solidaridad y de la protección a la dignidad humana (arts. 1 y 13 superiores), el ordenamiento jurídico le reconoce una protección especial a los ancianos en situación de pobreza extrema, a la hora de proteger sus derechos individuales, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional, de derecho internacional y en el orden legal.”*

⁶ M.P. Jorge Arango Mejía.

⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

2.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

2.4.1. Generalidades

El derecho a la vivienda digna se encuentra en el artículo 51 de nuestra Carta Política, más exactamente, en el capítulo 2 que se refiere a los Derechos Sociales, Económicos y Culturales y dispone lo siguiente: *“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”*.

Por otro lado, los instrumentos internacionales dan cuenta del amplio margen de protección que se ha otorgado al derecho a la vivienda digna.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25 numeral 1° dispone que toda *“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, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”* (Subraya fuera de texto).

En esa misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 11, numeral 1°, consagra: *“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.”* (Subraya fuera de texto).

A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General N°. 4 de 1991 se refirió a este derecho de la siguiente manera: *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”*

Por otro lado, desarrolló el concepto de vivienda adecuada, al que se refería el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en los siguientes términos: *“el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y*

*ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*¹¹.

A continuación, el Comité señaló que los factores para determinar la existencia de una vivienda adecuada son: **(i)** Seguridad de la tenencia, **(ii)** Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, **(iii)** gastos soportables, **(iv)** habitabilidad, **(v)** asequibilidad, **(vi)** lugar y adecuación cultural.

A juicio de la Sala, los factores a tener en cuenta en el caso particular son la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y la habitabilidad. Tratándose del primero, el Comité indicó que *“una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.”*¹²

Respecto de la habitabilidad, la Observación antes citada consagró que una vivienda adecuada debe *“ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.”*¹³ A su vez, la jurisprudencia constitucional estableció dos elementos de la naturaleza de este componente, a saber: **(i)** la prevención de riesgos estructurales y **(ii)** la garantía de la seguridad física de los ocupantes¹⁴.

Para terminar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador, dispuso una obligación progresiva de los Estados en favor de la población de la tercera edad. Sobre este punto el artículo 17 indicó:

“Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela”

¹¹ Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Al respecto ver las sentencias T-473 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-498- de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.”

En suma, los instrumentos internacionales que nutren de contenido el derecho a la vivienda digna dejan en cabeza de los Estados la obligación de adoptar toda una serie de medidas en aras de propiciar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sentó una medida para determinar los factores que diferencian una vivienda adecuada y de la misma manera, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció compromisos específicos para proteger los derechos de las personas de la tercera edad, determinación que se ha seguido y ampliado dentro de la jurisprudencia de nuestro país con la protección del derecho de la vivienda de poblaciones vulnerables, asunto que veremos a continuación.

2.4.2. Especificidades en el caso de poblaciones vulnerables. Reiteración de jurisprudencia

Con respecto al derecho a la vivienda digna de poblaciones vulnerable, esta Corporación se ha pronunciado mediante sentencias como la **T-740 de 2012**¹⁵, en la que estudió los casos de varios accionantes favorecidos por subsidios de vivienda familiar y a los cuales se les adjudicaron lotes en la urbanización “Nueva Castilla” de Ibagué. Los actores afirmaron que 4 años después de iniciado el proyecto no se les había entregado las viviendas y que estas habían sido ocupadas por otras personas, razón por la cual solicitaron el desalojo de los inmuebles y que se les hiciera entrega de los inmuebles. En aquella ocasión, se concedió el amparo de los derechos de los accionantes y se concluyó que tratándose de población vulnerable, personas en estado de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional el derecho a la vivienda digna tiene una especial importancia.

Agregó esta Corporación que respecto de estos sujetos el Estado tiene un deber de protección de acuerdo con lo señalado en el artículo 13 inciso 3° y en el principio de solidaridad contenido en el Preámbulo y en el artículo 95 de la Constitución Política.

Más adelante, en la **sentencia T-566 de 2013**¹⁶ esta Corte amparó el derecho a la vivienda digna y en condiciones adecuadas del señor Primitivo Atehortua Gutiérrez, quien demandó al municipio de Medellín

¹⁵ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

que ordenó la demolición de su predio por encontrarse en una zona de alto riesgo e incumplió las obligaciones de sufragar el costo de un arrendamiento y de reubicar al actor. Lo anterior sin tener en cuenta su calidad de persona de la tercera edad y desplazado. En dicha providencia este Alta Corte indicó respecto al derecho a la vivienda digna de la población vulnerable que:

“la Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables (Art.13, inc. 3 C.P.) y cuya mención se ha hecho en párrafos anteriores de esta providencia”.

Posteriormente, mediante **sentencia T-689 de 2013**¹⁷ este Alto Tribunal analizó el caso de varios accionantes que solicitaban la protección de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por el señor Juan Miguel de Vengoechea y por la Alcaldía Municipal de Ciénaga, Magdalena, iniciaron el trámite de una acción policiva por la supuesta invasión al inmueble objeto de controversia, sin cumplir con lo establecido en el Decreto 747 de 1992. Señalaron que el trámite terminó con el lanzamiento por ocupación de hecho de cerca de 60 familias que se encontraban asentadas en el inmueble.

En dicha oportunidad se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes, se dejó sin efecto todo lo actuado dentro de los procesos policivos y a manera de conclusión se estableció que *“existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para evitar los asentamientos humanos irregulares. Como la Sala ha explicado, el Estado tiene la obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna”.*

A manera de conclusión, es posible señalar que el Estado tiene una obligación especial de proteger a los sujetos de especial protección constitucional y en este sentido, debe priorizar la garantía del derecho a la vivienda de estos grupos vulnerables.

La Sala encuentra que una de las principales obligaciones del Estado cuando se trata de poblaciones vulnerables es la generación de políticas y proyectos que impidan el florecimiento de asentamientos humanos en

¹⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

sitios irregulares, que conlleven a procesos de desalojo que pongan en mayor grado de vulnerabilidad a estas personas.

2.4.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar la protección del derecho fundamental a la vivienda

Debido a que el derecho a la vivienda se ubicó dentro de la Constitución Política como un derecho de segunda generación, es decir, entre los derechos económicos, sociales y culturales, la jurisprudencia constitucional en sus inicios reconoció el carácter asistencial del derecho y su protección no procedía por vía de tutela. Sobre el particular la **sentencia T-423 de 1992**¹⁸ señaló:

“el derecho a la vivienda sólo puede obtenerse, al igual que todos los derechos, de conformidad con la ley; y no, desconociendo derechos de los co-asociados, como se ha pretendido, al convertir a los "invasores" en titulares reclamantes del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política. Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un "derecho fundamental" sobre el cual pueda caber la acción de tutela aquí considerada (art. 86 C.N.)”

Más adelante, la **sentencia T-251 de 1995**¹⁹, reiteró que el derecho a la vivienda digna es un derecho objetivo de carácter asistencial y por lo tanto, no podía ser exigido de manera directa, pues para ello se necesitaba que el Estado cumpliera con ciertas condiciones jurídico-materiales. No obstante, la Sala dejó claro que *“una vez dadas las condiciones antes señaladas, el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin.”*

Con posterioridad, en sentencias como la **T-021 de 1995**²⁰, esta Corporación reconoció el carácter iusfundamental del derecho a la vivienda mediante la figura de la conexidad. Al respecto señaló: *“El derecho a la vivienda digna en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales”*.

Por esta misma línea, la **sentencia T-569 de 1995**²¹, sostuvo que de manera excepcional la protección del derecho a la vivienda digna se podía presentar por vía de tutela *“ante situaciones en las que se plantee*

¹⁸ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁰ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²¹ M.P. Fabio Morón Díaz.

su desconocimiento directo o indirecto por la violación o amenaza de derechos fundamentales, como el derecho a la vida, dignidad e igualdad, siempre que éstas conlleven para su titular la concreta ofensa a aquel derecho, lo cual no se presenta en este caso.”

En contraposición, este Alto Tribunal en sentencias como la **T-585 de 2008**²², acogió la tesis de la transmutación y reconoció que el criterio de conexidad resultaba insuficiente. Al respecto indicó:

“cuando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo.”

Por lo anterior, la Corte reconoció que se podían presentar situaciones en las cuales un derecho económico, social o cultural perdía su vaguedad e indeterminación, caso en el cual, se debía admitir el carácter iusfundamental del mismo.

Adicionalmente, dentro de esta misma providencia se establecieron una serie de supuestos en los cuales pese al carácter no fundamental del derecho a la vivienda digna, la acción de tutela se tornaba procedente. Estos eran:

“... (i) hipótesis referidas a la faceta de abstención o derecho de defensa de la vivienda digna, (ii) pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios que conlleven a superar la indeterminación inicial en cuanto al contenido normativo propio del derecho a la vivienda digna y (iii) eventos en los cuales las circunstancias de debilidad manifiesta en... que se encuentran los sujetos considerados de especial protección constitucional, a la luz de las normas superiores y de la jurisprudencia de esta Corporación, tornan imperiosa la intervención del juez de tutela con miras a la adopción de medidas que permitan poner a estas personas en condiciones de igualdad material haciendo efectiva, en el caso concreto, la vigencia de la cláusula del Estado Social de Derecho (artículo 1º superior).”

Por último, esta Corporación reconoció el carácter autónomo del derecho a la vivienda digna debido a que se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana. Algunas de las razones que motivaron este cambio se encuentran en la **sentencia T-986A de 2012**²³ y son las siguientes:

²² M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“En primer lugar, la Corte ha reconocido que, a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los Derechos Humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría deben ser garantizadas, sin que sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. La Corte ha dejado claro que la distinción entre derechos civiles y políticos, de un lado, y DESC, de otro, solamente responde a razones históricas y metodológicas, y no a una diferencia de importancia de los derechos

En segundo lugar, la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales. En este orden de ideas, [l]a consagración a nivel constitucional de estos derechos ha estado además acompañada con la creación de mecanismos para su justiciabilidad, bajo la premisa de que la realización efectiva de los derechos –no solamente su reconocimiento legal- es un fin primordial del Estado Social de Derecho.²⁴

Por ejemplo, bajo esa nueva concepción, la Constitución impone un mandato al legislador de desarrollar este tipo de derechos sujetándose (i) al contenido que de estos ha fijado la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional y, (ii) a los principios de no discriminación y, progresividad y no regresividad.

En tercer lugar, todos los derechos, sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento, comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación, y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental²⁵.

En cuarto lugar, si bien es cierto que el derecho a la vivienda digna (...) se caracteriza por cierto grado de indeterminación

²⁴ “Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”

²⁵ “Al respecto, en sentencia T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) se estableció: *la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.* Ver también la sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”.

en relación con las prestaciones que su satisfacción requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación no puede conducir a negar el carácter iusfundamental del mismo y tampoco a descartar de plano la procedencia del amparo constitucional cuando se advierta su vulneración.²⁶ (Resaltado fuera del texto) Lo anterior por cuanto es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación, propio del lenguaje con que se redactan las cartas políticas.

La Sala concluye del estudio anterior, que el derecho a la vivienda era concebido como un derecho objetivo, de carácter asistencial y de desarrollo progresivo, más adelante, fue concebido como un derecho subjetivo gracias a la las tesis de conexidad y transmutación y finalmente, reviste el carácter de derecho fundamental de carácter autónomo por su estrecha relación con la dignidad humana.

2.5. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES CUANDO EXISTE UNA ORDEN DE DESALOJO.

Como ya se estableció con antelación, instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las observaciones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales dieron contenido al derecho a la vivienda digna, de la misma manera, sentaron las bases de la garantía que debe prestarse en situaciones de desalojos de asentamientos humanos irregulares.

Sobre este punto, la Observación General No. 7 del Comité manifestó que en principio los desalojos son incompatibles con los requisitos establecidos en el Pacto, sin embargo, existen hipótesis en que pueden ser efectuados. Sobre este punto el Comité señaló:

“7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos a gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades (...)”²⁷.

Más adelante, se refirió a los casos en que el desalojo afecta de manera desproporcionada a *“Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables”* y sostuvo *“que para*

²⁶ “Sentencia T-585 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.”

²⁷ Observación General N° 7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

promover todos los derechos protegidos por el Pacto” se debían adoptar medidas de carácter legislativo que a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.

Además expuso una serie de garantías que deben guardarse ante las diligencias de desalojo forzoso entre las que se encuentran: “(...) a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”. (Subraya fuera de texto)

De otra parte, los los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-280-13.htm> - [_ftn37](#), también conocidos como Principios Pinheiro, reconocieron dentro de su numeral 17.3 que “*En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados.*”

En materia jurisprudencial, la **sentencia T-527 de 2011**²⁸, dispuso que “*para que la medida de desalojo forzoso que resulte legítima es imperioso que esta: (i) atienda principios constitucionales, (ii) sea necesaria pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) debe utilizarse el mínimo de fuerza necesario con el objetivo de evitar vulneración en los derechos de los desalojados.*”

²⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

Con posterioridad, la Corte hizo énfasis en la necesidad del Estado de “(i) promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna, (ii) implementar en caso que pretendan recuperar bienes, medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, (iii) cuando la comunidad afectada no cuente con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias de acuerdo con sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda, y (iv) las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, etc.”²⁹ (Subraya fuera de texto)

Respecto del segundo punto, este Alto Tribunal luego de analizar las observaciones del Comité y los Principios Pinheiro consagró una serie de garantías que las autoridades deben seguir en los casos en que se lleve a cabo una diligencia de desalojo, entre ellas se encuentran: *“(i) garantizar el debido proceso, (ii) consultar previamente a la comunidad afectada, (iii) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (iv) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (v) estar presentes durante la diligencia; (vi) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (vii) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (viii) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (ix) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.”*³⁰

De los instrumentos internacionales descritos y la jurisprudencia constitucional citada, la Sala llega a la siguiente conclusión:

Los desalojos forzosos no siempre resultan incompatibles, lo que no quiere decir que se pueden obviar ciertas garantías mínimas en aras de proteger derechos fundamentales de los afectados, en especial, en los casos en que la medida recae sobre niños, mujeres, ancianos y otros grupos vulnerables.

En ese mismo sentido, las garantías en el caso de desalojos forzosos están enfocadas en brindar garantías procesales, ofrecer recurso y asistencia jurídica, realizar las diligencias con el acompañamiento de funcionarios del gobierno o sus representantes y evitar el uso de la fuerza. Asimismo, se hace hincapié en la obligación de los Estados de

²⁹ Sentencia T-349 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁰ *Ibíd.*

promover medidas que promuevan alternativas de vivienda o de tierras a los afectados con los desalojos.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, la Sala pasa a analizar el caso concreto.

3. CASO CONCRETO

3.1. RESUMEN DE LOS HECHOS

De los hechos antes narrados en el escrito de tutela y los documentos aportados en el trámite de la acción, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- 3.1.1. El señor *Álvaro* de 76 años de edad, tomó posesión desde mayo de 2007 de un lote de aproximadamente 20m² ubicado al respaldo de la Calle 2ª Sur Nro. 10-03 del barrio brisas II del municipio Villanueva del departamento de Casanare.
- 3.1.2. La vivienda del señor *Álvaro* está hecha con tablas y tejas de zinc y hasta el momento no cuenta con servicios públicos de agua, luz y gas. (Folio 35, Cuaderno Principal).
- 3.1.3. La señora *Ángela*, presentó derecho de petición el 2 de diciembre de 2013, solicitando al alcalde de Villanueva Casanare la adjudicación al señor *Álvaro* del predio en el que vive desde hace 8 años y de no ser posible que se le reubicara en otra vivienda que cuente con servicios públicos. (Folios 9-10, Cuaderno Principal).
- 3.1.4. La Secretaria de Planeación Municipal señaló el 19 de diciembre de 2013, que el inmueble que tiene en posesión el señor *Álvaro* es un bien público y por lo tanto es inembargable, imprescriptible e inembargable.
- 3.1.5. El 1 de enero de 2014, la casa de madera del señor *Álvaro* se incendió, motivo por el cual tuvo que residir en otro lugar hasta que con la ayuda de los vecinos pudo construir nuevamente su vivienda.
- 3.1.6. Debido a que el señor *Álvaro* fue víctima del delito de acceso carnal violento, contrajo el Virus de Inmunodeficiencia Humana VIH. (Folios 40-41, Cuaderno Principal).
- 3.1.7. El 12 de marzo de 2014, se llevó a cabo la diligencia por el posible caso de ocupación de un bien público de la vivienda del señor *Álvaro*. En la misma, se permitió la intervención del accionante que había sido citado. Por su parte, a la señora *Ángela* y su madre se les permitió acompañar la diligencia en calidad de asistente pues no acreditaron la calidad de apoderadas del actor.

A su vez, el inspector de policía analizando la documentación y la

intervención del citado ordenó a la Secretaria de Planeación Municipal que emitiera una certificación de la calidad del bien público o fiscal del inmueble, antes de tomar cualquier decisión de desalojo.

3.1.8. Al señor *Álvaro* le fue asignado un puntaje de 7,24 dentro del SISBEN, se le han entregado 2 paquetes nutricionales, un kit de dormitorio y desde enero de 2012, es beneficiario del programa “Colombia Mayor”, razón por la cual, viene recibiendo bimestralmente ciento veinte mil pesos (\$120.000). (Folios 83 y 106, Cuaderno Principal).

3.1.9. El agenciado fue diagnosticado con un cuadro de hipoacusia, bajo de agudeza visual, catarata senil, artrosis degenerativa, según el parte médico emitido el 12 de junio de 2014, por el médico tratante. (Folios 73 y 85, Cuaderno Principal).

3.2. EXAMEN DE PROCEDENCIA

3.2.1. Legitimación en la causa por activa y la figura de la agencia oficiosa dentro del caso concreto

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, regula la legitimación en la causa por activa dentro del ejercicio de la acción de tutela. Dispone que la acción de amparo puede ser ejercida *“por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.”*

Por otra parte, el inciso segundo del mencionado artículo también regula la figura de la agencia oficiosa en los siguientes términos: *“también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”*

Por vía jurisprudencial se ha establecido que para que opere la figura de la agencia oficiosa es necesario el cumplimiento de dos requisitos: (i) la manifestación de que se actúa en calidad de agente oficioso, y (ii) la demostración de que el titular de los derechos se encuentra imposibilitado para interponer la directamente la acción³¹.

Para el caso concreto, la Sala encuentra demostrado dentro del plenario que la acción de tutela fue ejercida por la señora *Ángela*, prima en tercer grado de consanguinidad del señor *Álvaro*, de 75 años de edad y quien según historia clínica fue diagnosticado con VIH, Hipoacusia y se encuentra en condiciones desfavorables por lo que requiere asistencia permanente y asistencia social de forma urgente³². Así las cosas, se hace

³¹ Al respecto ver las sentencias T-275 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-769 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-619 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, entre muchas otras.

³² Folio 85-86, Cuaderno Principal.

evidente que el titular de los derechos no se encuentra en condición de promover la acción de amparo por sí mismo.

3.2.2. Legitimación en la causa por pasiva

La Sala encuentra que la legitimación en la causa por pasiva se encuentra satisfecha teniendo en cuenta que la acción de tutela se dirigió a la autoridad pública que supuestamente amenazó los derechos fundamentales a la vida digna y a la vivienda del señor *Álvaro*, en este caso la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare.

Así mismo, el ente territorial está legitimado pues el lote de terreno donde se está viviendo el señor *Álvaro* se encuentra dentro del caso urbano del Municipio.

3.2.3. El requisito de inmediatez en la presentación de la acción de tutela

La Sala considera que la acción de tutela fue promovida dentro de un término oportuno entre la omisión leve de los derechos y la interposición de la misma siguiendo los lineamientos jurisprudenciales al respecto³³. Del expediente se extrae que la acción de tutela fue presentada el 12 de agosto de 2014, y el 10 de marzo de 2014, se notificó la primera audiencia dentro del trámite policivo iniciado por la presunta ocupación del señor *Álvaro* de un bien público.

3.2.4. El requisito de la subsidiariedad en la presentación de la acción de tutela

Aunque la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare negó el amparo deprecado por la supuesta existencia de otros medios de defensa judicial contenidos en la Ley 137 de 1959 (Ley Tocaima) y el Decreto 1943 de 1960.

La Sala no comparte dicho argumento y por el contrario considera que estos no son idóneos para proteger el derecho a la vivienda digna del accionante que se está viendo vulnerado. Lo anterior por las siguientes razones: (i) el accionante se encuentra ocupando un lote de terreno de aproximadamente 20m², que no cuenta con servicios públicos básicos, (ii) el proceso policivo que se encuentra en curso puede derivar en una diligencia de desalojo que dejaría desprovisto de vivienda al señor *Álvaro*, (iii) dentro de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho las decisiones adoptadas tienen el alcance de actuaciones judiciales y sobre ellas no procede recurso alguno ante la jurisdicción contenciosa administrativa³⁴, (iv) si bien, el accionante podría postularse a uno de los subsidios de vivienda otorgados por el municipio y el Gobierno Nacional

³³ Al respecto, ver las sentencias T-743 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1037 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo y T-357 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁴ Ver la sentencia T-721 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

o hacer uso de otro mecanismo de defensa judicial, los recursos que tiene a la mano no son idóneos y/o eficaces para resolver su controversia. Adicionalmente, nos encontramos ante un sujeto de especial protección constitucional, que no pudo presentar la acción de amparo por su cuenta por lo que resultaría desproporcionado exigir a este que acuda a las vías regulares establecidas,³⁵ y (v) el supuesto adelantamiento de acciones precontractuales para el diseño de un proyecto de vivienda de interés social dentro del municipio no es una medida satisfactoria, ni resuelve de manera integral la situación a la que se ve sometido el actor.

Por lo anterior, la Sala admite que si existen mecanismos de defensa, sin embargo, estos no son eficaces y/o idóneos, de la misma manera, está acreditado que el afectado es una persona de la tercera edad, con diagnóstico de VIH, producto de abusos sexuales sufridos y en esa medida, debe existir un tratamiento diferencial dentro del examen del requisito de subsidiariedad y no se le puede exigir que acuda a la vía ordinaria para resolver su conflicto. Por lo anterior, y siguiendo el precedente constitucional sentado, la Sala encuentra que el amparo otorgado debe ser de manera definitiva debido a que los recursos son inidóneos e ineficaces.³⁶

3.3. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE

De los hechos y el material probatorio recaudado está demostrado que el accionante, de 76 años de edad, es una persona de la tercera edad, cuyo único ingreso es el beneficio otorgado dentro del programa “Colombia Mayor”, razón por la cual, viene recibiendo bimestralmente ciento veinte mil pesos (\$120.000).

A su vez, que el actor está ocupando un predio dentro del municipio de Villanueva Casanare, se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad ya que fue diagnosticado con VIH, producto de varios abusos sexuales de los que fue víctima y que la vivienda en la que se encuentra no tiene las condiciones mínimas para considerarla adecuada.

Dentro de la diligencia llevada a cabo el 12 de marzo de 2014, por el posible caso de ocupación de un bien público, el señor *Álvaro* intervino y aunque el inspector de policía analizando la documentación y la intervención del citado ordenó a la Secretaria de Planeación Municipal que emitiera una certificación de la calidad del bien público o fiscal del inmueble, antes de tomar cualquier decisión de desalojo, en ningún

³⁵ Al respecto, en sentencia T-662 de 2013, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva se indicó: “*Para verificar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, el juez constitucional debe (i) confirmar que no existe un mecanismo de defensa en el ordenamiento jurídico; (ii) en caso de existir, que este mecanismo no sea idóneo y/o eficaz; (iii) si se está en presencia de un sujeto de especial protección, se presume inidóneo salvo que, (iv) del análisis del caso concreto se concluya que las condiciones personales del actor no le impiden acudir a las vías regulares en condiciones de igualdad. En todo caso, (v) cuando se percate la existencia de un perjuicio irremediable, el Juez debe otorgar la protección constitucional transitoriamente.*”

³⁶ Ver la sentencia T-222 de 2014, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

momento se tuvo en cuenta el estado el estado de salud y la avanzada edad del actor. Así como tampoco se prestó asesoría o asistencia jurídica durante el trámite adelantado, razón por la cual la Sala emitirá ordenes al respecto.

Por otra parte, la administración municipal indicó que el lote ocupado es un bien público que debe ser recuperado, y aunque la Sala no discute la calidad del bien objeto de ocupación, las autoridades municipales deben cumplir con las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales y la jurisprudencia constitucional respecto de diligencias de desalojo.

La Sala hace énfasis en que de llevarse a cabo el desalojo del agenciado, el procedimiento debe como mínimo: (i) consultar y suministrar información al afectado, (ii) brindar garantías procesales y en consecuencia, ofrecer recursos y asistencia jurídica, y (iii) llevar a cabo las diligencias con presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes.

Por otra parte, la Sala recalca que en vista del estado de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra el señor *Álvaro* y que la vivienda en la que reside no es adecuada, se hace necesaria la reubicación inmediata sin que sea posible desalojar al accionante, si no se le ha ofrecido una alternativa de vivienda digna. Adicionalmente, aunque la administración municipal aseguró que se encontraba adelantando acciones precontractuales para el diseño de un proyecto de vivienda de interés social, hasta el momento no existe prueba alguna del avance de dicho proceso y de esta manera se sigue afectando el derecho a la vivienda digna del peticionario quien no cuenta con una solución para su problema de vivienda. La Sala reitera que las condiciones de higiene, e infraestructura hacen que la casa construida por el señor *Álvaro* no sea habitable en los términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General N°. 4.

En consecuencia, está en cabeza de la Alcaldía Municipal de Villanueva la obligación de proveer una vivienda habitable que cuente con servicios públicos esenciales y que pueda considerarse digna, debido a la edad avanzada y al diagnóstico del señor *Álvaro*. A su vez, la administración municipal deberá tener en cuenta que de presentarse un proceso de desalojo, el mismo debe cumplir con estándares que aseguren la protección de los derechos fundamentales del afectado.

Por las razones expuestas, esta Sala amparará el derecho fundamental a la vivienda digna del señor *Álvaro*, residente del municipio de Villanueva Casanare, que se encuentra ocupando por más de 7 años un bien público.

En consecuencia, ordenará a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare y a la Inspección Primera de Policía de este Municipio, que se

abstengan de realizar cualquier diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto la Alcaldía Municipal Villanueva le garantice al señor *Álvaro* una alternativa definitiva de vivienda, bajo la aplicación estricta de todos los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos para asegurar la protección de los derechos fundamentales. Para ello, deberán consultar y brindar información, ofrecer garantías procesales y asistencia jurídica, evitar el uso de la fuerza y brindar acompañamiento constante al afectado durante todo el proceso en atención a que es sujeto de especial protección constitucional.

Por otra parte, ordenará a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare y a la Defensoría del Pueblo que realicen el acompañamiento necesario para que se presten todos los servicios de salud al señor *Álvaro* atendiendo a su diagnóstico de VIH y teniendo en cuenta que ya presentó una acción de tutela solicitando la protección de su derecho a la vida, a la salud y a la seguridad social, ante la negativa de su E.P.S de prestar la atención médica que requería.

Por último, ordenará a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare incluya al agenciado en los programas de asistencia social para personas de la tercera edad con los que cuente el ente territorial y que rinda informe del cumplimiento de las órdenes precedentes al juez de primera instancia.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. PROTEGER el derecho a la intimidad de *Álvaro* y *Ángela*, y en consecuencia, **ORDENAR** la absoluta reserva del expediente, que implica que el nombre de las personas demandantes no podrá ser divulgado y que el expediente sólo podrá ser consultado por las partes específicamente afectadas con la decisión adoptada. La Secretaria General de la Corte Constitucional y el(a) secretario(a) del Juzgado que decidió en única instancia el presente caso, deberán garantizar la estricta reserva.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Casanare el veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014), que denegó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la parte activa. En su lugar **CONCEDER** la protección del derecho fundamental a la vivienda adecuada del señor *Álvaro*.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare y a la Inspección Primera de Policía de este Municipio, que se abstengan de

realizar cualquier diligencia de desalojo en el predio objeto de ocupación, hasta tanto la Alcaldía Municipal Villanueva le garantice al señor **Álvaro** una alternativa definitiva de vivienda, bajo la aplicación estricta de todos los estándares internacionales en materia de desalojos forzosos para asegurar la protección de los derechos fundamentales, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare que rinda informe del cumplimiento de las órdenes precedentes al juez de primera instancia.

QUINTO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villanueva Casanare que incluya al accionante en los programas de asistencia social para personas de la tercera edad con los que cuente el ente territorial.

SEXTO. COMUNICAR el presente fallo a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo –Regional Casanare- para que realicen el acompañamiento respectivo conforme a los ordinales anteriores y hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia, especialmente para que se logre el restablecimiento de los derechos del accionante.

SEPTIMO. Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

