

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2021-00170-00

ACCIONANTES: LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE

BEATRIZ CAICEDO NOVOA

CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO

ACCIONADAS: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ

ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ

VINCULADA: INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICÍA DE ENGATIVÁ

SENTENCIA

En Bogotá D.C. a los veinticinco (25) días del mes de marzo del año dos mil veintiuno (2021), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por los señores **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE, BEATRIZ CAICEDO NOVOA y CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO**, actuando en nombre propio, quienes pretenden el amparo de sus derechos fundamentales a la Vivienda Digna y al Mínimo Vital, presuntamente vulnerados por la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, la **ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ** y la **ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ**.

RESEÑA FÁCTICA

Se afirma en el escrito de tutela, que desde el 15 de diciembre de 1995 el señor **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE** se desempeñó en la labor de vigilancia de un depósito situado en la Avenida el Dorado con Avenida 68.

Que se le permitió vivir en dicho depósito junto con su familia, siendo todos personas de la tercera edad; él tiene 81 años, la señora **BEATRIZ CAICEDO NOVOA** tiene 71 años y la señora **CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO** tiene 98 años.

Que desempeñó dicha labor con autorización de la Alcaldía de Engativá y del comandante de la Estación de Policía de esa zona.

Que su trabajo consistía en cambiar las guardas y fijar las medidas de seguridad correspondientes a los elementos que se hallaban en el depósito; actividades que desempeñó durante 25 años, viviendo allí con su familia.

Que durante el tiempo laborado jamás recibió remuneración alguna.

Que únicamente se le facultó a él y al Alcalde de la Localidad para tener las llaves del depósito.

Que el 19 de febrero de 2020, mediante apoderado judicial, inició un proceso judicial que cursa en el Juzgado 48 Administrativo Oral de Bogotá, en el que se pretende el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las sumas a que haya lugar.

Que el 05 de febrero de 2021 recibió una comunicación en donde le informaron que se llevaría a cabo una audiencia de desalojo.

Que aunque en la audiencia de desalojo no estuvo asistido de un abogado.

Que el 12 de febrero de 2021 funcionarios de la Alcaldía efectuaron el desalojo.

Que las pertenencias de su familia fueron llevadas a unas bodegas en el norte de la ciudad, de la cual se desconoce su ubicación exacta, por lo que no ha podido acceder a ellas.

Que él y su familia fueron llevados a un hotel cerca al Estadio El Campín, donde estuvieron 5 días y los desalojaron sin previo aviso a altas horas de la noche.

Que se desempeña como vendedor ambulante y de ahí deriva el sustento para su familia, situación que le impide pagar una vivienda.

Que en la actualidad viven en una habitación arrendada con más personas, pero como exceden el máximo permitido les advirtieron que serán desalojados.

Con sustento en lo anterior, los accionantes solicitan ordenar a la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** y a la **ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ** que proceda a reubicarlos en una vivienda permanente.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVA:

En representación de dicha entidad, la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTÁ** allegó contestación el 16 de marzo de 2021, en la que informa que el accionante LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE ha presentado diversos procesos ordinarios laborales buscando el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, los cuales han sido desestimados.

Que no le consta y no obra prueba de que se haya desempeñado en la labor de vigilancia del depósito situado en la Avenida el Dorado con Avenida 68 desde 1995, ni que se le haya permitido vivir allí junto con su familia.

Que no es cierto que se haya otorgado algún tipo de autorización, concesión o permiso para habitar ese lugar.

Que los servicios de vigilancia y seguridad son suscritos por la Secretaría Distrital de Gobierno con empresas legalmente constituidas y con licencia de funcionamiento otorgada por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sin que el actor se encuentre vinculado laboralmente a alguna de las empresas contratistas.

Que ni la Secretaría Distrital de Gobierno, ni la Alcaldía Local de Engativá tienen o han tenido algún tipo de vínculo legal, jurídico, laboral o contractual con el accionante.

Que la diligencia que le fue notificada al accionante el 05 de febrero de 2021 corresponde a la continuación de la audiencia pública prevista en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, teniendo en cuenta una querrela que fue presentada por ocupación indebida del espacio público.

Que en la audiencia pública llevada a cabo el 12 de febrero de 2021 y durante todo el procedimiento, los accionantes sí estuvieron representados por su apoderado, el Dr. Joaquín Medina Vallejo, a quién se le reconoció personería en la diligencia.

Que en la referida audiencia pública se determinó la ocupación indebida del espacio público por parte de los accionantes, por lo que sus enseres fueron llevados a una bodega de propiedad de la Alcaldía Local de Engativá, teniendo en cuenta que aquellos no aceptaron la oferta de solución de vivienda que fue otorgada por las entidades del Distrito.

Que una vez terminada la diligencia, por parte de la Secretaría de Integración Social se les brindó 5 días de alojamiento temporal a los accionantes.

Que una vez los accionantes contaron con un nuevo inmueble para alojarse de forma definitiva y permanente, fueron trasladados a la dirección Calle 69 sur No. 77L - 60 Bosa San Pablo, según Acta de Entrega del 02 de marzo de 2021.

Que en la audiencia pública se pudo corroborar que los accionantes, además de los recursos generados como vendedores informales, cuentan con subsidios de la Secretaria de Integración Social, de la Secretaria Distrital de Hábitat y de la oferta por parte del Instituto para la Economía Social, por lo que cuentan con los recursos suficientes para el pago de una vivienda.

Que a través de distintas entidades distritales y en diferentes actuaciones administrativas se le ha solicitado al accionante la devolución del espacio público, sin embargo, a través de distintas maniobras vuelve a ocupar de manera irregular el lugar.

Que por ello se presentó querrela policiva con radicado No. 2017603870100663E del 2017 en contra de los accionantes por indebida ocupación del espacio público, la cual fue adelantada por la Inspección 10 D de Policía por solicitud del Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público.

Que durante el transcurso de la querrela y en la audiencia del 12 de febrero de 2021, la Inspección de Policía concretó por medio de las entidades distritales la oferta institucional para los accionantes en ayudas o servicios con el fin de coadyuvar a una solución de vivienda.

Que en el espacio público en controversia se llevarán a cabo obras para el mantenimiento y refuerzo del puente de la Avenida Carrera 68 con Calle 26 por parte del IDU y el contratista CONCONCRETO, a través del Contrato 349 de 2020, en beneficio del interés general y público.

Que el Fondo de Desarrollo Local de Engativá, a través de los profesionales sociales de la oficina de persona mayor realizó visitas a la familia los días 29 de enero y 04 de febrero de 2021, fechas previas a la audiencia pública, en aras de acompañar y garantizar su bienestar.

Que el Fondo apoyó en la búsqueda de posibles inmuebles en arriendo fuera y dentro de la localidad, listado que fue remitido a la Inspección de Policía, y ésta, a su vez, lo envió al correo electrónico del apoderado judicial de los accionantes.

Que el día de la diligencia se acompañó y transportó a la familia a visitar las residencias señaladas en dicho listado y se dispuso de vehículos para trasladar sus bienes a la bodega dispuesta por la entidad, resguardándolos durante el tiempo en que los accionantes decidieran su nuevo lugar de residencia.

Que son claras las gestiones realizadas por parte de la Inspección de Policía ante las diferentes entidades del Distrito que participaron en el procedimiento para brindar una solución de vivienda a los accionantes.

Que aun cuando los accionantes en la audiencia pública del 12 de febrero de 2021, por intermedio de su apoderado, no aceptaron la oferta, hoy pueden acceder de manera afirmativa

a las ayudas ofrecidas por las entidades distritales, siendo que, aquellos ya cuentan con una solución de vivienda.

Que dentro del trámite policivo se otorgó un plazo suficiente y razonable con antelación a la fecha de la audiencia pública para concretar la búsqueda de un inmueble y materializar de manera inmediata la oferta, se garantizó el derecho de defensa y contradicción de los accionantes y se cumplió con la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público.

Que el procedimiento policivo fue avalado por parte de la Personería de Bogotá y también actuó como entidad garante de los derechos fundamentales de los accionantes la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaria Distrital de Gobierno.

Que de la lectura del libelo tutelar, no se logra determinar con grado certeza cuál o cuáles derechos fundamentales se pueden llegar a vulnerar o poner en riesgo y la necesidad de acudir a la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable, presupuesto necesario para la procedencia del mecanismo constitucional.

Que la acción de tutela es improcedente, teniendo en cuenta que la situación fáctica planteada en el escrito de tutela frente a la presunta vulneración de derechos fundamentales carece de total sustento probatorio, siquiera de manera sumaria.

De conformidad con lo anterior, la accionada solicita no tutelar los derechos fundamentales de los accionantes y declarar la improcedencia de la acción de amparo, por cuanto no se les ha vulnerado ningún derecho fundamental y sí se les han brindado todas las garantías de ayudas y de reubicación por parte de las entidades competentes.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ:

En su nombre allegó contestación el 18 de marzo de 2021 la Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, entidad facultada para ejercer la representación Judicial y Extrajudicial de Bogotá Distrito Capital, informando que, por razones de competencia, la acción de tutela fue trasladada a la Secretaría Distrital de Gobierno, como entidad cabeza de sector central.

Por tal motivo, solicita tener en cuenta las actuaciones presentadas por esta última entidad.

INSPECCIÓN 10 D DISTRICTAL DE POLICÍA DE ENGATIVÁ:

Fue vinculada mediante Auto del 18 de marzo de 2021 y en su representación, la **SECRETARÍA DISTRICTAL DE GOBIERNO DE BOGOTÁ** allegó contestación el 19 de marzo de 2021, informando que en el Despacho de la Inspección 10 D de Policía se estaba adelantando el

proceso 2017603870100663e mediante el cual se debía recuperar el espacio público de conformidad con el artículo 140 de la Ley 1801 del 2016.

Que todo trámite policivo se realiza por el procedimiento único de policía establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 del 2016.

Que se citó para audiencia el 12 de febrero de 2021, remitiéndose la citación a todos los ocupantes del espacio público bajo el puente de la Calle 26 con Avenida 68.

Que en el acta de la audiencia aparece la constancia de que a dicha diligencia asistió el apoderado judicial de las personas que se encontraban viviendo en ese espacio público, quien no solo se hizo presente, sino que intervino en cada una de las etapas procesales.

Que en ningún momento ese Despacho coartó a los accionantes la posibilidad de ser representados técnica y jurídicamente.

Que en la audiencia del 12 de febrero de 2021 se presentaron los ofrecimientos de cada una de las entidades distritales para que las personas que vivían en ese espacio público tuvieran lo necesario para poder subsistir con un mínimo vital.

Que a cada uno de los núcleos familiares que vivía de forma ilegal en dicho espacio se le ofreció una colaboración relativa a un porcentaje para sufragar un arriendo, lo cual fue total y plenamente aceptado por las personas que allí residían y aprobado por su apoderado.

Que no es cierto que el accionante no conozca la ubicación donde fueron guardados sus enseres, pues a la bodega a la que estos se llevaron asistió el señor CARLOS ROJAS, hijo del accionante que también residía en ese lugar.

Que el día que fueron a recoger los muebles se hicieron presentes los señores LUIS ROJAS y CARLOS ROJAS a quienes se les entregaron de forma física y se les suministró por parte de la Alcaldía Local el transporte para llevarlos a su lugar de residencia.

Que como se manifiesta en la acción de tutela, uno de los ofrecimientos que se hizo a las personas que se encontraban habitando ese espacio público por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno consistió en el suministro de alojamiento en un hotel.

Que ese hospedaje era por el término de 3 días, mientras que los accionantes conseguían un lugar de residencia y pudieran tener acceso a los beneficios ofertados por las entidades distritales dentro de la audiencia adelantada.

Que al observar que no habían suministrado información acerca de la dirección donde se iba a pagar el arriendo, La Secretaría Distrital de Gobierno accedió a otorgar 2 días más.

Que no es cierto que los sacaron a la calle, sino que, por el contrario, se les brindaron todas las medidas para que estuvieran resguardados y era su obligación buscar un lugar de arrendamiento lo antes posible.

Que a esa Inspección no le consta que los accionantes vivan en una habitación arrendada con más personas, pues la dirección suministrada por el actor como su domicilio actual es la que reposa en el expediente.

Que se realizaron continuas reuniones entre varias entidades distritales con el fin de que cuando se recuperara el espacio público las personas que habitaban en el lugar tuvieran la posibilidad de seguir laborando.

Que se realizaron ofertas correspondientes a las colaboraciones por cánones de arrendamiento, las cuales dependen de que los accionantes consigan un lugar donde vivir, para que tales medidas se hagan efectivas.

Que deben desestimarse las pretensiones de la acción de amparo, teniendo en cuenta que se surtieron en debida forma las etapas del procedimiento verbal abreviado previsto en el artículo 223 del Código Nacional de Policía.

Que a los accionantes se les han brindado todas las garantías de ayudas y reubicación.

Que los accionantes dentro del proceso policivo sí contaron con la debida defensa técnica, diligencia en la que también estuvo presente el Ministerio Público.

Que la decisión adoptada en la diligencia está saneada de cualquier nulidad, se corrió traslado a las partes y el apoderado de los accionantes interpuso los recursos de reposición y apelación.

Que el recurso de apelación fue concedido en el efecto devolutivo y está siendo conocido en segunda instancia por el Departamento Administrativo del Espacio Público.

Que por el efecto en que fue concedido el recurso, la decisión de recuperación del espacio público debe cumplirse hasta tanto no sea revocada, lo cual, a la fecha no ha sucedido.

De conformidad con lo expuesto, la vinculada indica que ante la inexistencia de vulneración o amenaza alguna a los derechos fundamentales de los accionantes y atendiendo que no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable atribuible a esa entidad, el amparo invocado se torna improcedente.

ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ:

La accionada, pese a haber sido notificada en debida forma, dentro del término de traslado no allegó escrito de contestación.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente la acción de tutela para amparar el Derecho Fundamental a la Vivienda Digna y al Mínimo Vital de los señores **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE, BEATRIZ CAICEDO NOVOA** y **CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO**, por la presunta vulneración cometida por la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, la **ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ**, la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICÍA DE ENGATIVÁ** y la **ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ**, al efectuarse el desalojo del bien inmueble que aquellos ocupaban en virtud de una Querrela Policiva? En caso afirmativo, ¿Dichas entidades vulneraron los derechos fundamentales a la Vivienda Digna y al Mínimo Vital de los accionantes, quienes habitaban un bien de uso público, al adelantar una diligencia de desalojo sin ofrecer ninguna alternativa de solución de vivienda?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA.

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 y cuya enunciación no puede entenderse como excluyente -de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 superior- deben ser garantizadas, sin que para el efecto sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Esta consecuencia deviene forzosa, al advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana -como valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos- y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si el respeto y garantía de estos derechos constituye el carácter esencial que permite definir al Estado como Social de Derecho.

Ahora bien, en el caso preciso del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 superior y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otros instrumentos internacionales, la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado.

La relación que se señala ha sido un lugar común en la jurisprudencia constitucional¹ y en los pronunciamientos internacionales relacionados con la vivienda digna.

Así mismo, debe destacarse que el principal reparo que se ha propuesto para negar el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales -y en particular de la vivienda digna- esto es, el relativo a su carácter prestacional, elemento que se traduce en la necesaria definición de las políticas públicas que, en atención a la disponibilidad de recursos, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute, es un argumento que apunta en realidad a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer la necesaria protección que el mismo merece, en cuanto derecho fundamental, aspecto que deviene indiscutible una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana.

De esta forma, si bien es cierto, el derecho a la vivienda digna -al igual que otros derechos sociales, económicos y culturales- se caracteriza por cierto grado de indeterminación 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.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que, en cuanto al derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional ha reparado en la existencia de obligaciones de índole positiva y negativa ligadas a su satisfacción. Así, en Sentencia T-1318 de 2005, tras sistematizar la jurisprudencia

¹ Sentencias T-308 de 1993, T-1165 de 2001, C-572 de 2002.

constitucional en la materia, la Corte advirtió la configuración de “*un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares*”² cuya protección podía ser reclamada en sede de tutela.

En este orden de ideas, la protección constitucional del derecho a la vivienda implica que el Estado adopte medidas efectivas de protección frente a las acciones u omisiones de los particulares que afecten el disfrute de aquél. En otras palabras, no se trata sólo de acceder a un derecho sino del cumplimiento de la obligación estatal de preservar su disfrute.

En tal sentido, los particulares deben adoptar las medidas técnicas necesarias para evitar que el disfrute de sus bienes afecte el goce del derecho a la vivienda digna de los demás ciudadanos, como sucede, por ejemplo, cuando la contaminación producida en un terreno afecta a los predios colindantes; no se adoptan medidas idóneas para evitar que las aguas lluvias sean debidamente drenadas; se producen ruidos ensordecedores, etcétera. El Estado, a su vez, en su posición de garante, debe actuar cuando quiera que se presenten tales interferencias en el goce de los bienes, tanto más y en cuanto se trata de la casa de habitación de una persona y su familia.

PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA EN RELACIÓN CON PROCESOS POLICIVOS DE DESALOJO

La jurisprudencia constitucional ha considerado que los conflictos relativos a la vivienda están mediados por contratos de derecho privado que regulan la propiedad de los inmuebles destinados al uso habitacional, de manera que, en principio y como regla general, las controversias por compromisos contractuales deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria, puesto que este es el escenario natural para discutir las particularidades de los derechos que de allí se deriven. Sin embargo, de encontrarse que el incumplimiento de un derecho de orden legal amenace o vulnere de forma ostensible un derecho fundamental, la acción de tutela se torna procedente como mecanismo de protección inmediata³.

En estos eventos, para la procedencia de la acción de amparo frente a controversias contractuales que afecten el derecho fundamental a la vivienda digna, la Corte Constitucional ha precisado que se necesita de la concurrencia de dos circunstancias, a saber, i) demostrar el vínculo objetivo entre la pretensión legal y el derecho fundamental vulnerado o amenazado; y ii) analizar los elementos de carácter subjetivo de las partes, para determinar si el peticionario

² La existencia de esta faceta de abstención había sido advertida también en la sentencia T-958 de 2001. Así mismo, en sentencia T-1318 de 2005 se señaló que algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entraban dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a injerencias estatales, tales como los examinados en las sentencias T-308 de 1993, T-309 de 1995, T-494 del 2005 y T-316 de 1995. En esta ocasión la Sala advierte que también en los fallos T-347 de 1998 y T-373 de 2003 se protegió la faceta de defensa del derecho a la vivienda digna.

³ Sentencias T-189 de 1993 y T-088 de 2011.

se encuentra en una situación de indefensión o subordinación que exija la intervención del juez constitucional⁴.

Respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de protección del derecho a la vivienda digna, la Corte en la Sentencia T-585 de 2008 sostuvo lo siguiente:

*“(...) el amparo constitucional sólo será procedente en esta materia cuando se trate de (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 los 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).”*

Igualmente, en la sentencia T-544 de 2016, el Alto Tribunal Constitucional reiteró las situaciones específicas en que la jurisprudencia ha señalado que el derecho a la vivienda digna es exigible a través de la acción de amparo, así:

*“En síntesis, estos eventos se presentan cuando: (i) se hubiere definido el contenido del derecho a la vivienda por vía normativa, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando se pusiere en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida o la integridad física; y (iii) **cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a la injerencia arbitraria de las autoridades estatales y los particulares.**”*

Frente a los procesos policivos de desalojo, tanto la jurisprudencia constitucional como la del Consejo de Estado, han sido enfáticas en señalar que las decisiones que se adopten en el curso de un proceso para solicitar la restitución de un bien fiscal o uno de uso público no son decisiones de carácter jurisdiccional, sino de carácter administrativo y en tal sentido, la acción de tutela impetrada para debatirlas es, por regla general, improcedente, teniendo en cuenta que el peticionario cuenta con las acciones previstas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como medio de defensa judicial idóneo⁵.

No obstante, también se ha reconocido por la jurisprudencia constitucional que dicha regla admite dos excepciones: i) cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o ii) cuando los medios ordinarios de defensa judicial son inadecuados o ineficaces para proteger los derechos del peticionario; es decir, que la procedibilidad del amparo constitucional está sujeta al cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, particularmente los de subsidiaridad e inmediatez.

⁴ Sentencias T-544 de 2016, T-088 de 2011, T-490 de 2009, entre otras.

⁵ Sentencias T-210 de 2010 y T-637 de 2013.

Así las cosas, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, esta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que:

(i) Los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; **(ii)** Se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, **(iii)** El titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional, al respecto ha indicado, que para que se configure la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, se debe estar ante una situación: **inminente**, esto es, que la amenaza está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea **grave**, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad⁶.

De igual forma, la Corte Constitucional ha aclarado que, pese a la informalidad del amparo constitucional, el actor debe exteriorizar y sustentar los factores a partir de los cuales pretenda derivar el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela.

Frente al requisito de inmediatez, basta con señalar que el mismo obedece a que la acción de amparo deba interponerse de manera oportuna en relación con la ocurrencia del acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados; es decir, que el término en que debe acudirse a dicho mecanismo debe ser razonable, sin que sea dable establecer un término de caducidad de la acción o rechazarla por el simple paso del tiempo, toda vez que es tarea del Juez constitucional analizar si en cada caso existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante⁷.

Finalmente, es importante destacar que la Corte Constitucional ha señalado que, en tratándose de sujetos de especial protección constitucional, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna; y ante dicha circunstancia el Juez

⁶ Sentencias T-136, T-331 y T-660 de 2010; T-147, T-809 y T-860 de 2009; T-409 y T-629 de 2008; T-262 y T-889 de 2007; T-978 y T-1017 de 2006; T-954 y T-1146 de 2005; providencias en las que la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia del perjuicio irremediable.

⁷ Sentencia T-886 de 2014.

constitucional debe analizar la posible vulneración de los contenidos esenciales de dicha garantía iusfundamental, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia *prima facie* de otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho⁸; para en su lugar examinar de forma flexible el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentre el peticionario.

Lo anterior, como quiera que tales grupos poblacionales ameritan un trato diferencial positivo, pues no están en la capacidad de soportar las mismas cargas y tiempos que se exigen en los procesos ordinarios de defensa judicial⁹.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN CASOS DE DESALOJO DE BIENES DE USO PÚBLICO: RESTITUCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

En relación con las órdenes de desalojo de bienes fiscales y de uso público, la Corte Constitucional ha indicado que aquellas que no observen un trato digno y con alternativas para las personas afectadas con dicha decisión, constituye una afectación al derecho a la vivienda digna, máxime si se trata de personas que no cuentan con recursos económicos para acceder a una vivienda, o de sujetos de especial protección constitucional.

Así mismo, se ha indicado que los procedimientos de desalojo que no respeten el debido proceso, implican una violación del principio de **confianza legítima**, toda vez que la administración no puede cambiar de manera repentina unas condiciones que directa o indirectamente afectan a los administrados, sin otorgarles un plazo razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión¹⁰.

En efecto, para la Corte el principio de confianza legítima en los casos de ocupación del espacio público se manifiesta en la protección de aquellos ocupantes que equivocadamente creen contar con un derecho sobre el mismo, puesto que *“el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear”*¹¹, de manera que, no es justo que posteriormente esos ocupantes queden desamparados y en situación de vulnerabilidad. Así entonces, *“la modificación de la situación jurídicamente creada por la administración, la obliga a proporcionarles los medios necesarios para reequilibrar su posición, como la adopción de medidas por un periodo transitorio para que los desalojados se puedan adaptar con pocos traumatismos a la nueva realidad.”*¹²

8 Sentencia T-544 de 2016.

9 Sentencia T-886 de 2014.

10 Sentencia T-637 de 2013.

11 Sentencia T-438 de 1996.

12 Sentencia T-314 de 2012.

Por ello, cuando se identifique que la conducta de la administración hizo nacer en el ciudadano la confianza legítima debido a la tolerancia de sus actos, los afectados con la medida de desalojo adquieren el derecho a (i) contar con un tiempo prudencial para poder adoptar medidas que mitiguen el perjuicio que les causa la medida y (ii) el Estado debe ofrecerles alternativas para buscar soluciones legítimas y definitivas a sus expectativas¹³.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que los casos de desalojo donde se encuentren inmersos derechos de sujetos de especial protección constitucional o en estado de vulnerabilidad, deben resolverse a través del test de proporcionalidad. Así, en la sentencia T-544 de 2016 la Corte explicó:

“Dicho test de proporcionalidad está compuesto de cuatro elementos: (i) la existencia de un fin legítimo, (ii) la idoneidad del medio para alcanzar dicho fin, (iii) la necesidad de la medida, y (iv) la proporcionalidad en sentido estricto. En relación con la proporcionalidad en sentido estricto, la Corte ha señalado que se debe considerar: (i) el peso abstracto de los principios en conflicto; (ii) la gravedad de la afectación de los dos grupos de principios en juego y (iii) el grado de certeza de esta afectación.”

En este punto, debe decirse que en diversos pronunciamientos¹⁴ la Corte ha señalado en relación con el proceso de recuperación del espacio público que, si bien este es un fin *legítimo* para la prevalencia del interés general y que el desalojo de los ocupantes es un medio *idóneo* para lograr dicho fin, lo cierto es que tales actuaciones deben cumplir igualmente con el sub principio de *necesidad*, que obliga a la administración a optar por la utilización de los medios menos onerosos para recuperar el predio ocupado por los accionantes, y que garanticen la menor lesión posible de sus derechos.

Así mismo, la Corte ha señalado que en los actos de desalojo por parte de las autoridades públicas debe atenderse no solo a lo señalado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, sino también a lo establecido en la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, según la cual se encuentran prohibidos los desalojos forzosos de poblaciones vulnerables cuando no se les otorgan alternativas para su reasentamiento.

Particularmente, debe observarse lo establecido por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con los estándares que deben seguir los Estados parte cuando adelanten en su jurisdicción desalojos forzosos, los cuales están contenidos en la Observación General Número 7¹⁵. Sobre esta última, la jurisprudencia constitucional ha destacado tres aspectos importantes.

¹³ Ibidem

¹⁴ Sentencias T-527 de 2011, T-437 de 2012, T-637 de 2013 y T-417 de 2015.

¹⁵ Sentencias T-556 de 2011, T-637 de 2013 y T-544 de 2016.

En primer lugar, cuando se realice un desalojo forzoso los Estados deben respetar las siguientes garantías procesales:

“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 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”.

En segundo lugar, los desalojos forzosos no pueden conllevar a que haya personas que se queden sin vivienda o estén expuestas a violaciones de otros derechos; de manera que, cuando los afectados no dispongan de recursos, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se les proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.

Y, en tercer lugar, la Observación General Número 7 destaca que las mujeres, niños, ancianos, pueblos indígenas y minorías étnicas son grupos vulnerables que se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de desalojos forzosos, motivo por el cual deben adoptarse medidas especiales para su protección.

Conforme a lo anterior, la Corte en la sentencia T-637 de 2013 concluyó que, de acuerdo al Comité DESC, *“para garantizar el derecho a la vivienda digna cuando se realicen desalojos forzosos es necesario (i) prevenir que las personas que serán desalojadas se queden sin vivienda, por lo cual se deben adoptar medidas para garantizarles una vivienda adecuada con posterioridad al desalojo y (ii) garantizar la protección especial de sujetos que están en condiciones de vulnerabilidad como los niños, las mujeres y las personas de la tercera edad.”*

En relación con el desalojo de personas que ocupan bienes de uso público, el precedente constitucional ha establecido que, si bien no se le puede exigir al Estado la satisfacción de todos los elementos prestacionales del derecho a la vivienda digna, lo cierto es que sí es dable exigir de su parte el cumplimiento inmediato de ciertos contenidos esenciales del mismo, como, por ejemplo, la protección de las personas en condición de vulnerabilidad¹⁶.

Además, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, existe vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna cuando los procesos de desalojo no están precedidos de etapas de acuerdo y consulta previa con los afectados, destinadas a evaluar posibles alternativas de desalojo¹⁷, o de medidas alternativas de reubicación o reasentamiento tendientes a mitigar los

¹⁶ Sentencias T-556 de 2011 y T-544 de 2016.

¹⁷ Sentencia T-282 de 2011.

efectos del desalojo, a través de *albergues temporales, subsidios de arriendo, planes de vivienda*, entre otros¹⁸.

En tal sentido, en la sentencia T-417 de 2015 se estableció que en los casos de desalojo de ocupantes de bienes de uso público las autoridades administrativas debían observar ciertos parámetros para respetar el debido proceso y el principio de confianza legítima de los afectados. Así, se indicó que los procesos de restitución de bienes de uso público:

“(i) se deben realizar con observancia del debido proceso y el trato digno a quienes resulten afectados; (ii) deben respetar la confianza legítima con la que pudieran contar los afectados; (iii) debe existir una cuidadosa evaluación previa, un seguimiento y la actualización necesarios, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, particularmente a través del acceso a alternativas económicas; y que (iv) se deben ejecutar de forma que evite desproporciones, como lesiones al mínimo vital de personas que no cuenten con oportunidades de inserción laboral formal y se hallen en alto grado de vulnerabilidad.

De esa manera, indicó la Corte que, si bien la administración está en el deber de garantizar la protección del interés general y el patrimonio público, ello está sujeto a que se garantice la protección del derecho fundamental a la vivienda de los sujetos afectados con dicha determinación, quienes no pueden ser desalojados sin la adopción de alternativas previas que garanticen su dignidad en relación con la vivienda, las cuales deben cumplir no solo con los estándares fijados por la jurisprudencia constitucional, sino también con los de la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁹.

Igualmente, se ha establecido que la administración no solo debe buscar medidas alternas tendientes a disminuir o atenuar los efectos de sus decisiones, sino que también debe adoptar soluciones concretas que permitan a las personas vulnerables y a los sujetos de especial protección acceder a soluciones definitivas y legítimas de vivienda digna²⁰.

En suma, según lo impone la jurisprudencia constitucional, en los casos de desalojo de personas que han habitado bienes de uso público o bienes fiscales, debe determinarse si existía confianza legítima en los ocupantes para permanecer en dicho lugar; así como analizarse si la medida de desalojo es proporcional en relación con los derechos en tensión que se ven involucrados, esto es, el respeto del interés general de los bienes de uso público que son imprescriptibles, inalienables e inajenables, frente al derecho a la vivienda digna y al principio de confianza legítima de los afectados²¹.

18 Sentencias T-527 de 2011, T-284A de 2012, T-437 de 2012 y T-637 de 2013.

19 Sentencia T-544 de 2016.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

CASO CONCRETO

Los señores **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE, BEATRIZ CAICEDO NOVOA** y **CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO** interponen acción de tutela en contra de la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, la **ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ** y la **ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ**, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la Vivienda Digna y al Mínimo Vital, por la presunta vulneración cometida al ordenarse el desalojo del bien inmueble que ocupaban, sin garantizárseles una alternativa de vivienda permanente.

A la acción de tutela fue vinculada la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICÍA DE ENGATIVÁ** por haber sido la autoridad encargada de adelantar la diligencia de restitución del espacio público que conllevó al desalojo de los accionantes del lugar que habitaban.

Atendiendo la situación fáctica expuesta en los antecedentes de esta providencia, el Despacho procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela y, de ser superado el mismo, continuará con el estudio de fondo del asunto.

En primer lugar, se observa que los peticionarios del amparo son las personas que se encuentran directamente afectadas por las actuaciones administrativas que presuntamente vulneraron sus derechos fundamentales, con lo que se encuentra acreditada su *legitimación en la causa* dentro del proceso. Así mismo, se observa que las accionadas son autoridades públicas, susceptibles de ser convocadas al trámite constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

De otro lado, sobre la *inmediatez*, se evidencia que la Audiencia Pública en la cual se adoptó como medida correctiva la remoción de los bienes muebles, animales y elementos que se encontraban en el espacio público habitado por los accionantes, data del 12 de febrero de 2021, mientras que la acción de tutela fue presentada el día 11 de marzo de 2021, esto es, transcurrido solo un mes, término que se considera razonable.

En relación con el requisito de *subsidiariedad*, debe decirse que, tal como se indicó en el marco normativo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que las decisiones que se adopten en el curso de un proceso de restitución de un bien de uso público deben ser debatidas a través de las acciones previstas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que la acción de tutela es, en principio, improcedente.

No obstante, también se ha señalado que en el análisis de procedibilidad de la acción de tutela el juez debe valorar ciertas circunstancias subjetivas que flexibilizan la exigencia de los requisitos de procedibilidad del amparo, particularmente el de subsidiariedad, tratándose de sujetos de especial protección constitucional o en situación de vulnerabilidad; análisis que

permite determinar si los recursos ordinarios son idóneos o si la acción de tutela se constituye en el mecanismo más expedito y eficaz para evitar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En el sub examine, se observa que están en entredicho los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, teniendo en cuenta que el amparo es invocado por tres personas de la tercera edad, a saber, el señor **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE** quien tiene 81 años²², la señora **BEATRIZ CAICEDO NOVOA** con 70 años²³ y la señora **CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO** con 97 años de edad²⁴, quienes, según se manifiesta en la acción de tutela, derivan su sustento únicamente del oficio de vendedor ambulante que desempeña el actor.

Atendiendo a las circunstancias personales de los peticionarios, aunado a que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna de sujetos de especial protección constitucional, y encontrándose cumplidos los demás presupuestos de procedibilidad de este mecanismo especial de defensa, es por lo que la acción se torna procedente y, en tal sentido, se procederá al estudio de fondo del asunto.

Así las cosas, procede el Despacho a determinar si la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, la **ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ** y la **ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ** vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes, en especial, su derecho a una vivienda digna, a través del procedimiento policivo que ordenó su desalojo del inmueble que venían ocupando como lugar de habitación, el cual es un bien de uso público, sin haber adoptado medidas alternativas para su reubicación.

Sea lo primero señalar que, en el caso bajo estudio, los accionantes no alegan la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso en relación con el proceso policivo adelantado por la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICÍA DE ENGATIVÁ**, sino que fundamentan su inconformidad en que la diligencia de desalojo se adelantó sin brindárseles una solución de vivienda permanente.

Nótese que, aun cuando en el hecho 12° del escrito de tutela, el accionante manifiesta que en la audiencia de desalojo no estuvo asistido por su abogado, lo cierto es que dicha manifestación carece de veracidad, pues revisada el Acta de la Audiencia llevada a cabo el 12 de febrero de 2021 por la referida Inspección de Policía, allí se registra que se hizo presente el abogado JOAQUÍN MEJÍA VALLEJO, con T.P.: 101.537 del C.S. de la J., a quien los querellados le confirieron poder y en tal virtud se le reconoció personería, con lo que se encuentra acreditada su debida representación en la diligencia de restitución del espacio público.

22 Según cédula de ciudadanía obrante en las páginas 11 y 12 del archivo pdf "001.AcciónTutela".

23 Según cédula de ciudadanía obrante en las páginas 13 y 16 del archivo pdf "001.AcciónTutela".

24 Según cédula de ciudadanía obrante en las páginas 14 y 15 del archivo pdf "001.AcciónTutela".

Bajo ese entendido, debe indicarse que, tal como se expuso en el marco normativo de esta providencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que en casos de desalojo de personas que han habitado bienes de uso público, (i) debe determinarse si existía *confianza legítima* respecto de los ocupantes que habitaban el lugar; e igualmente, (ii) debe analizarse si la medida de desalojo resulta *proporcional* en relación con los derechos en tensión que se ven involucrados, esto es, el respeto del interés general de los bienes de uso público frente al derecho a la vivienda digna y la confianza legítima de los afectados con dicha determinación.

Lo anterior, a efectos de establecer los deberes que frente a los peticionarios adquiere la administración para garantizar la satisfacción de sus derechos en los procedimientos de desalojo.

En tal sentido, revisadas las pruebas aportadas al plenario, se encuentra que la parte actora allegó una autorización fechada del 15 de diciembre de 1995 y suscrita por quien al parecer fungía como Alcalde Local de Engativá en esa época, en la cual se le permitía cumplir temporalmente con la labor de vigilancia del Depósito situado en la Avenida el Dorado con Avenida 68.

Dicha situación sumada al hecho de que se encuentra probado que hasta el momento de la diligencia de restitución del espacio público adelantada el 12 de febrero de 2021 los accionantes habitaban dicho inmueble, permite entrever que la omisión de las autoridades locales y distritales consistente en tolerar que residieran en dicho lugar por más de 24 años, generó en los actores una expectativa que debe ser protegida a la luz del principio de confianza legítima, el cual exige:

- i) Que los afectados con la medida de desalojo cuenten con un tiempo prudencial para poder adoptar medidas que mitiguen el perjuicio que les causa dicha decisión; y
- ii) Que el Estado deba ofrecerles alternativas para buscar soluciones legítimas y definitivas a sus expectativas.

En consonancia con lo anterior, debe reiterarse que conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional, para analizar la *proporcionalidad* de la medida adoptada, ha de tenerse en cuenta que el proceso de recuperación del espacio público es un fin *legítimo* para la prevalencia del interés general y que la medida de desalojo es un medio *idóneo* para lograr dicha finalidad, pero que dicho panorama debe satisfacer igualmente el subprincipio de *necesidad*, que implica recuperar el predio ocupado haciendo uso de los medios que garanticen la menor lesión posible a los derechos de los afectados.

Para ello, la administración debe adoptar las medidas necesarias que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los afectados durante el procedimiento mismo, así como para

que se les proteja el derecho a la vivienda digna con posterioridad al desalojo, con el objeto de impedir que su situación se haga más gravosa de lo que ya es.

En tal sentido, aun cuando la Corte reconoce la obligación de las autoridades de proteger los bienes de uso público, ha señalado que tal deber no es óbice para desconocer el principio de confianza legítima y los derechos fundamentales de los particulares que los ocupan, motivo por el cual, ha ordenado en múltiples oportunidades que antes de adelantar medidas para la recuperación de tales áreas, se ofrezca a los afectados alternativas de reubicación o inclusión en programas sociales para proteger sus derechos.

Establecido lo anterior y aplicando dichos parámetros jurisprudenciales al caso concreto, observa el Despacho que en la audiencia de restablecimiento del espacio público que tuvo lugar el 12 de febrero de 2021 en el: *espacio público ubicado bajo el puente vehicular de la Avenida Carrera 68 que cruza sobre la Calle 26 en sentido norte – sur con identificación RUPI 2053*²⁵, y en general, dentro del procedimiento policivo 2017603870100663E adelantado por la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICIA** desde el año 2017, **se observaron todos los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para garantizar que la diligencia de desalojo respetara todas las garantías fundamentales de los accionantes**, preservando además la confianza legítima que se había generado en los mismos, conforme las razones que pasan a exponerse.

En primer lugar, revisada el Acta de la Audiencia²⁶ a que se hace mención, se encuentra que dentro de los antecedentes allí registrados se indica que, tras avocarse el conocimiento del asunto por parte de la autoridad de policía el 09 de octubre de 2018, se fijó fecha para adelantar la audiencia prevista en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 para el 29 de octubre de 2018, oportunidad en la que se hicieron presentes el señor LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE y su apoderado judicial, el Dr. JOAQUÍN MEJÍA VALLEJO, quienes manifestaron que aquél se encontraba habitando ese lugar junto con su esposa y su suegra, en virtud de la autorización que le fue concedida en el año 1995.

Por lo anterior, la Inspección de Policía decidió oficiar al Instituto Para la Economía Social para que realizara una visita a los ocupantes del espacio público e informara si se les habían ofrecido alternativas de reubicación, y suspendió la diligencia.

En respuesta a dicho requerimiento, el 03 de diciembre de 2018 el IPES informó que a través de su equipo de gestión local había realizado la visita solicitada el 23 de noviembre de 2018 con el fin de identificar y caracterizar a los vendedores que presuntamente ocupaban el espacio público, encontrando a **LUIS EDUARDO ROJAS** y a **BEATRIZ CAICEDO NOVOA** ejerciendo su

²⁵ Según lo certificó dentro del procedimiento policivo el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

²⁶ Páginas 38 a 48 del archivo pdf “005.ContestaciónAlcaldíaEngativá” y páginas 17 a 27 del archivo pdf “009.ContestaciónInspección”.

actividad económica, a quienes **se les ofrecieron las alternativas** con que cuenta la entidad para los vendedores informales y se les orientó para que adelantaran el proceso de asignación.

Igualmente, los días 26 de noviembre y 22 de diciembre de 2020, 12, 20 y 27 enero de 2021 y 02, 07 y 11 de febrero de 2021 se realizaron reuniones entre las entidades distritales: Secretaría de Integración Social, Secretaría del Hábitat, Instituto de la Economía Solidaria, Alcaldía Local de Engativá, Contratista CONCRETETO, IDU, Dirección de DDHH de la Secretaría Distrital de Gobierno, Caja de Vivienda Popular, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Gobierno, a efectos de realizar la caracterización de las personas que residían en el lugar de los hechos y determinar una serie de **ofertas**, las cuales se encuentran enlistas en el Acta de la diligencia.

De otro lado, el 04 de febrero de 2021 la propia Inspectora de Policía realizó una visita al lugar para verificar si el inmueble estaba ocupado, encontrando que en el mismo residían los querellados, hoy accionantes; y que en esa oportunidad se les solicitó de forma verbal y se les informó que se realizaría la audiencia el 12 de febrero de 2021 con el fin de que fuera entregado el bien objeto de controversia.

Se tiene registro igualmente de que el 10 de febrero de 2021 el apoderado de los querellados se acercó a la Inspección de Policía, **se le manifestó la oferta institucional** propuesta por las entidades distritales y ese mismo día mediante correo electrónico se le suministró la información del estudio que realizó la Alcaldía Local sobre **posibles arriendos**, a efectos de salvaguardar los derechos fundamentales de los ocupantes, pero no se obtuvo respuesta alguna al respecto.

Bajo ese panorama, se evidencia también que, llegado el día de la diligencia de restitución del espacio público, el apoderado de los querellados manifestó que los mismos estaban dispuestos a hacer entrega del bien, pero solicitó más tiempo para ubicar otro inmueble en el cual pudieran habitar.

Sin embargo, ante la manifestación de la Inspección de Policía de ser necesario y obligatorio entregar el espacio libre de personas, cosas y animales al IDU, se suspendió la diligencia otorgando a los querellados un término de 2 horas para que visitaran los inmuebles que ya habían sido informados al apoderado vía correo electrónico, disponiendo para ello de transporte por parte de la Alcaldía Local.

Transcurrido dicho término, los querellados manifestaron no haber encontrado un inmueble en arriendo, por lo que, ante la decisión de declararlos infractores, imponiéndoles como medida correctiva la remoción de los bienes muebles, animales y elementos que se encontraran en el espacio público objeto de la querrela, su apoderado interpuso recurso de reposición y en

subsidio apelación, solicitando la concesión de por lo menos 45 días para encontrar un inmueble en arriendo.

La Inspección de Policía no repuso su decisión ni accedió a lo solicitado, haciendo hincapié en que los querellados tenían conocimiento desde la primera audiencia celebrada en el año 2018 de que tenían que hacer entrega del espacio público; además, advirtió que las ofertas expuestas por las entidades distritales continuaban en pie, por lo que en el momento en que tuvieran un lugar de residencia podrían acceder a los beneficios ofertados consistentes en **subsidios y colaboración para el pago de los arriendos**.

Adicionalmente, como medida de protección transitoria para salvaguardar los derechos de los querellados y evitar que quedaran desprotegidos y en situación de calle, la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría Distrital de Gobierno les ofreció **albergue** por 2 días en el Hotel Estadio 63; hospedaje que, según se manifestó en el escrito de tutela, así como en los escritos de contestación, se prorrogó por 3 días más.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho considera que de manera previa a la diligencia de desalojo e incluso en el transcurso de ésta, **se observaron los presupuestos y estándares previstos de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional y dispuestos en la Observación General No. 7 del Comité DESC**, a efectos que los accionantes no quedaran en una situación de desprotección, sin contar con un lugar donde pudieran alojarse.

En efecto, de la lectura del Acta de la Audiencia del 12 de febrero de 2021, se avizora que el proceso policivo respetó las siguientes garantías procesales a los accionantes, de conformidad con lo expuesto en el marco normativo de esta sentencia:

- a. Contaron con una auténtica oportunidad de ser consultados y escuchados dentro del trámite adelantado;
- b. Contaron con un plazo suficiente y razonable de notificación con antelación a la fecha prevista para el desalojo, teniendo en cuenta que desde la primera audiencia que tuvo lugar el 29 de octubre de 2018 se les informó sobre la necesidad de liberar el espacio público ocupado, siendo que, tras haberse suspendido dicha diligencia, su continuación fue reprogramada en 3 ocasiones entre los años 2019 y 2020 hasta que el 12 de febrero de 2021 pudo reanudarse;
- c. Se les informó que el espacio público objeto de la querrela sería destinado a la realización de obras para el mantenimiento y refuerzo del puente de la Avenida Carrera 68 con Calle 26 por parte del IDU;
- d. El procedimiento se llevó a cabo con la presencia de funcionarios de las distintas entidades distritales, quienes intervinieron en el mismo, a efectos de velar y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los accionantes;

- e. Se realizó la identificación exacta de todas las personas que fueron desalojadas, así como de las que efectuaron el desalojo, prueba de ello es el control de asistencia aportado con los escritos de contestación de la acción de tutela²⁷;
- f. No se evidencia que el desalojo se haya efectuado mientras hacía mal tiempo o en horas de la noche, pues según da cuenta el Acta de la diligencia, la misma finalizó a las 3:00 p.m. y en ese momento se inició con el cargue de los muebles y enseres de los accionantes, por lo que esta garantía se encuentra también acreditada;
- g. Se observa que los accionantes contaron con los recursos jurídicos para hacer valer sus derechos y ejercer la contradicción correspondiente frente a las decisiones adoptadas en el curso del procedimiento policivo.

Ahora bien, cabe destacar que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, existe vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna cuando los procesos de desalojo no están precedidos de etapas de acuerdo y consulta previa con los afectados destinadas a evaluar posibles alternativas de desalojo²⁸, o de medidas alternativas de reubicación o reasentamiento tendientes a mitigar los efectos del desalojo, a través de *albergues temporales, subsidios de arriendo, planes de vivienda, entre otros*²⁹.

En el sub examine, se tiene que sí se encuentra acreditado que en el proceso de desalojo de los accionantes se realizaron consultas previas y se les informó acerca de las ofertas institucionales con que contaban como alternativas de reubicación; particularmente, en el Acta de la Audiencia del 12 de febrero de 2021, se establecieron como ofertas para el pago de los cánones de un inmueble en arriendo, las siguientes:

- Secretaría del Hábitat: subsidio de arriendo solidario, el cual se otorga por una sola vez a las familias que cuenten con una dirección de residencia, por valor de \$250.000 hasta por 3 meses.
- Constructora CONCRETTO: donación de recursos económicos por un monto de \$4.000.000 a través de la Cruz Roja para pagos de arriendos, indicando que es necesario contar con la dirección para desembolsar el subsidio.
- Dirección de Derechos Humanos: en el marco de la Ruta de Solidaridad hará una ayuda de \$800.000 para pago de arriendo.

Conforme a ello, es claro que a los accionantes se les brindaron alternativas con el fin de mitigar los efectos del desalojo del que fueron objeto, pues de las pruebas aportadas por las partes es evidente que la administración, a través de distintas entidades, les brindó no solo un albergue temporal para atender la necesidad inmediata de protección y refugio, sino, además, se estableció la oferta interinstitucional correspondiente a los subsidios de arrendamiento a favor de los accionantes, medidas que se ajustan a los parámetros y alternativas que ha

²⁷ Páginas 51 a 53 del archivo pdf "005.ContestaciónAlcaldíaEngativá".

²⁸ Sentencia T-282 de 2011.

²⁹ Sentencias T-527 de 2011, T-284A de 2012, T-437 de 2012 y T-637 de 2013.

determinado la Corte Constitucional como adecuadas para garantizar los derechos fundamentales de los afectados con los procesos de desalojo.

Al respecto, debe decirse que, tal como quedó establecido en el Acta de la diligencia del 12 de febrero de 2021 y así lo reiteraron las entidades accionadas y vinculada en sus escritos de contestación, todas las ofertas brindadas a los accionantes se encuentran vigentes y a ellas podrán acceder en el momento en que lo soliciten, sin que se evidencie que hayan reclamado tales ayudas y la administración se haya negado de manera injustificada a su entrega.

En tal sentido, cabe recordar que, según se expuso en el marco normativo de esta sentencia³⁰, la Corte Constitucional ha señalado que, si bien al Estado no se le puede exigir la satisfacción de todos los elementos prestacionales del derecho a la vivienda digna, sí es dable reclamar de este el cumplimiento *inmediato* de ciertos contenidos esenciales del mismo, como por ejemplo, la protección de las personas en situación de vulnerabilidad; obligación con la cual cumplió efectivamente la administración en el presente caso, tal como quedó decantado en antelación.

Así pues, se concluye que en el sub examine **se dio cabal cumplimiento a los parámetros establecidos en la sentencia T-417 de 2015** referida en el marco normativo, toda vez que:

(i) El procedimiento de restitución del espacio público se adelantó con observancia del debido proceso y efectuando un trato digno a los afectados, circunstancias de las cuales da cuenta no solo el contenido del Acta de la diligencia del 12 de febrero de 2021, sino además, la presencia de la Personería, entidad que actuó como garante de los derechos de los querellados y se comprometió a realizar un seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las distintas entidades intervinientes;

(ii) Según quedó establecido, la administración respetó la confianza legítima creada en los afectados, al haber conferido a los accionantes un término razonable para encontrar medidas alternativas de reubicación, así como al haber previsto una serie de ofertas institucionales dirigidas a mitigar el impacto de la determinación de desalojo.

(iii) Se encuentra acreditado que en el procedimiento adelantado por la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICIA** existió una cuidadosa evaluación previa, seguimiento y caracterización de las condiciones socio-económicas de los accionantes, con miras a asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y buscar evitar la consumación de un mal mayor, se itera, a través de las ofertas brindadas y reseñadas con anterioridad.

(iv) Está probado que en el procedimiento de restitución del espacio público no se incurrió en desproporciones por parte de la administración y, particularmente, en lo relativo a la

30 Sentencias T-556 de 2011 y T-544 de 2016.

protección del derecho fundamental al mínimo vital de los afectados que no cuenten con oportunidades de inserción laboral y se hallen en alto grado de vulnerabilidad, el Despacho considera que en el sub examine tampoco se evidencia una vulneración de dicha garantía constitucional.

En efecto, según se registró en el Acta de la Audiencia del 12 de febrero de 2021 y así fue aceptado por el señor **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE** en esa oportunidad, los tres accionantes reciben, cada uno, el bono del adulto mayor desde el año 2014 y el bono de subsidio solidario, con lo cual se les garantiza un ingreso mínimo para satisfacer sus necesidades básicas³¹.

Adicionalmente, se avizora que en la referida diligencia el accionante aceptó la oferta hecha por el Instituto Para La Economía Social – IPES, relativa a la reubicación de su venta informal y así asegurar que pudiera continuar realizando su actividad económica.

En consecuencia, al encontrarse que la administración actuó en debida forma durante todo el procedimiento de restitución del espacio público, ofreciendo a los accionantes las ayudas y alternativas que han sido consideradas por la jurisprudencia constitucional como adecuadas y necesarias para garantizar la protección de sus derechos fundamentales, en especial, el derecho a la vivienda digna; y, además, al no evidenciarse acción u omisión alguna atribuible a las entidades accionadas que vulnere el derecho al mínimo vital de los accionantes, es por lo que se negará el amparo invocado.

Finalmente, como quiera que, de los hechos y pretensiones de la acción de tutela, así como de las pruebas obrantes en el plenario, no se avizora ninguna acción u omisión por parte de la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICIA DE ENGATIVÁ** que amenace o vulnere los derechos fundamentales de los accionantes, habrá de desvincularse del presente trámite constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo de los Derechos Fundamentales a la Vivienda Digna y al Mínimo Vital invocados por los señores **LUIS EDUARDO ROJAS PEÑARETE, BEATRIZ CAICEDO NOVOA** y **CLAUDINA NOVOA DE CAICEDO** en contra de la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**, la

31 Páginas 41 y 42 del archivo pdf "005.ContestaciónAlcaldíaEngativá".

ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVÁ y la **ESTACIÓN DE POLICÍA DE ENGATIVÁ**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DESVINCULAR de la presente acción de tutela a la **INSPECCIÓN 10 D DISTRITAL DE POLICIA DE ENGATIVÁ**.

TERCERO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

CUARTO: En caso de que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ