

## **Sentencia T-146/22**

### **Referencia: expediente T-8.120.674**

Acción de tutela interpuesta por Cristian Javier Agredo, en calidad de agente oficioso de Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón Ortiz, en contra del Corregidor de La Buitrera y la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali

### **Magistrada ponente:**

**PAOLA ANDREA MENESES  
MOSQUERA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

### **SENTENCIA**

*Síntesis del caso.* El 12 de octubre de 2020, Cristian Javier Agredo interpuso acción de tutela en contra del Corregidor del corregimiento de La Buitrera, Santiago de Cali, y la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, en calidad de agente oficioso de los señores Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón Chango y Vanesa Garzón Ortiz. Argumenta que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los agenciados porque adelantó un proceso policivo por infracción urbanística en el que no respetó las garantías *iusfundamentales* mínimas. Así mismo, afirma que violó los derechos fundamentales a la vivienda, mínimo vital y vida al proferir la Resolución sancionatoria No. 4161.2.10.005 mediante la cual ordenó a los agenciados demoler dos casas de bareque en las que estos habitaban, a pesar de que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y no contaban con otra alternativa de vivienda. Por estas razones, como pretensiones solicita (i) el cese de las acciones que afectan la posesión del predio por parte de los agenciados; (ii) la suspensión de la orden de demolición; y, por último, (iii) dejar sin efectos las demás resoluciones emitidas por el Corregidor en el trámite de la querrela. El 20 de octubre de 2020, el Juzgado 8° de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Cali declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que esta no satisface los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad. El 24 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali confirmó el fallo de primera instancia. Corresponde a la Sala Quinta de Revisión revisar estos fallos de tutela.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos probados

#### 1.1. Proceso civil declarativo

1. *La demanda.* El 5 de abril de 2018, Lilia María Mancera Castro interpuso demanda declarativa civil con pretensión reivindicatoria en contra de Oliva Ortiz Topa, Johana Cruz Palta, Omar Julián Agredo y Rodrigo Bojorge<sup>1</sup> respecto del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 370-90136<sup>2</sup>, “*conocido con el nombre Lomas altas de Meléndez*”, ubicado en el corregimiento de la Buitrera, Cali (en adelante el “predio”). Argumentó que en el año 2012 adquirió el predio “*por compra al señor JOSE NUMEL RESTREPO JARAMILLO*”<sup>3</sup> y, sin embargo, a partir del 23 de noviembre de 2013, la señora Ortiz Topa y su núcleo familiar, así como los demás demandados, decidieron invadir la propiedad en “*parte del lindero sur, que linda con el rio Meléndez [y] ocupa un lote de terreno de aproximadamente 1200 metros cuadrados*”<sup>4</sup>. Según la señora Mancera Castro, esta invasión no ha sido “*posesión pacífica, ni quieta, sino antes por el contrario ha sido violenta*”<sup>5</sup>. Por esta razón, aseguró que en repetidas ocasiones ha “*solicitado la intervención judicial y administrativa (...) a fin de cesar todo tipo de invasión*”<sup>6</sup>, pero “*los hoy demandados, siguen ocupando terreno que no les pertenecen (sic)*”<sup>7</sup>.

2. Como pretensiones, solicita (i) declarar que el predio le “*pertenece en dominio pleno y absoluto*”<sup>8</sup>, (ii) condenar a los demandados a restituir el terreno reivindicado junto con sus “*frutos naturales y civiles*” y “*cosas que forman parte del predio*”<sup>9</sup> y, por último, (iii) condenar a los demandados al pago de “*costas del proceso*”<sup>10</sup>. El proceso fue asignado por reparto al Juzgado 15 Civil del Circuito de Cali<sup>11</sup> quien, mediante auto de 22 de junio de 2018, admitió la demanda y corrió traslado a los demandados.

<sup>1</sup> Johana Cruz Palta, Omar Julián Agredo y Rodrigo Bojorge, demandados en el proceso civil con pretensión reivindicatoria con número de radicación 76001310301520180008800, no hicieron parte del procedimiento policivo objeto de la acción de tutela.

<sup>2</sup> Proceso judicial con radicación 76001310301520180008800, demanda, f.1. El predio se describe así: “*Lote de terreno denominado como # 1, conocido con el nombre de lomas altas de Meléndez, el diviso o potrero de el Rosario de el (sic) Municipio de Santiago de Cali, con una extensión superficial de 82.246,4 metros cuadrados, comprendido por los siguientes linderos especiales: Sur: Linda con el rio Meléndez. Norte: Linda con predio de Buenaventura Dueñas. Oriente: Linda con propiedad de los señores César Córdoba y Martínez hermanos. Occidente: Linda con predio de Buenaventura Dueñas*”.

<sup>3</sup> Ib.

<sup>4</sup> Ib., f. 2.

<sup>5</sup> Ib., f. 4.

<sup>6</sup> Ib.

<sup>7</sup> Ib., f. 3.

<sup>8</sup> Ib., f. 6.

<sup>9</sup> Ib.

<sup>10</sup> Ib.

<sup>11</sup> Proceso judicial con radicación número 76001310301520180008800.

3. *Contestación de la demanda reivindicatoria.* El 3 de septiembre de 2018, la señora Olivia Ortiz Topa contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones<sup>12</sup>. Afirmó que no invadió el terreno objeto de la demanda reivindicatoria, sino que “*ingresó de manera pública y pacífica (...) con sustento en un contrato de compraventa de posesión*”<sup>13</sup> a partir del año 1998. Adujo que ha realizado actos de señor y dueño, tales como siembra de cultivos, construcción de una casa de habitación y mejoras al predio, “*sin que hasta el momento se haya presentado litigio*”<sup>14</sup>. Así mismo, indicó que “*se han presentado una serie de inconvenientes con personas que llegan a querer invadir su terreno*”<sup>15</sup>, ante lo cual ha presentado querellas policivas por perturbación a la posesión.

4. *Demanda de reconvención.* Mediante escrito de 3 de septiembre de 2018, la señora Ortiz Topa propuso demanda de reconvención en contra de Lilia María Mancera Castro y Felipe Cedeño Escobar<sup>16</sup>, en la cual indicó que había “*hecho posesión quieta, pública, pacífica e ininterrumpida (...) desde el año 1998 hasta la fecha de la demanda*”<sup>17</sup> y que “*nunca aparecieron los propietarios*”<sup>18</sup> del inmueble. En consecuencia, solicitó la declaratoria de pertenencia por prescripción adquisitiva del “*dominio pleno y absoluto de parte del inmueble de mayor extensión identificado con folio de matrícula inmobiliaria #370-90136*”<sup>19</sup>. El 9 de mayo de 2019, la señora Mancera Castro contestó la demanda de reconvención y se opuso a las pretensiones<sup>20</sup>.

## 1.2. Proceso policivo

5. *Presentación de la querella.* El 3 de abril de 2019, la señora Lilia Mancera Castro (en adelante “la querellante”) instauró ante la Inspección Rural de Policía del Corregimiento La Buitrera, Santiago de Cali, querella policiva “*por perturbación y protección a la propiedad*” en contra de Olivia Ortiz Topa, Vanesa Garzón Ortiz, Tarut Topa y Honoraldo Garzón Chango (en adelante “los querellantes”). Sostuvo que era la legítima propietaria del inmueble “*identificado con la matrícula inmobiliaria # 370-90136 (...) conocido con el nombre de Lomas Altas de Meléndez*”<sup>21</sup>, el cual estaba ubicado a las orillas del río Meléndez. Según la señora Mancera Castro, los querellados habían cometido “*actos invasivos y delictuales*”<sup>22</sup>, tales como “*excavaciones y construcciones en la parte sur del predio*”, lo cual habría generado “*graves daños a [su]*

<sup>12</sup> La demanda fue contestada por los demandados de manera separada.

<sup>13</sup> *Ib.*, contestación, f. 1.

<sup>14</sup> *Ib.*

<sup>15</sup> *Ib.*, f. 2.

<sup>16</sup> La demanda de reconvención descrita fue presentada de manera individual por Oliva Ortiz Topa.

<sup>17</sup> *Ib.*

<sup>18</sup> *Ib.*

<sup>19</sup> *Ib.* Demanda de reconvención de Oliva Ortiz Topa, f. 1.

<sup>20</sup> *Ib.* Contestación de Lilia María Mancera a la demanda de reconvención de Oliva Ortiz Topa.

<sup>21</sup> Exp. T-8.120.674. Querella policiva tramitada ante la Inspección de Policía del Corregimiento de La Buitrera, Santiago de Cali, f. 1.

<sup>22</sup> Exp. T-8.120.674. Querella policiva, f. 1.

*propiedad*”, así como “*daños ambientales*” al río Meléndez<sup>23</sup>. Señaló que, ante tal situación, informó a la Inspección de Policía del Corregimiento de La Buitrera y al grupo contra invasiones de la Alcaldía de Cali, quienes, afirmó, llevaron a cabo una visita ocular al sitio el 28 de marzo del 2019 en la que habrían corroborado sus denuncias<sup>24</sup>. De este modo, solicitó como pretensiones que “*se admita esta querrela, se realice el probatorio necesario y se disponga la práctica de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del inmueble*”.

6. *Admisión de la querrela.* El 2 de mayo de 2019, Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Buitrera, resolvió (i) avocar el conocimiento de la querrela respecto de los “*presuntos comportamientos que están generando daños ambientales y construcciones irregulares sin los requisitos de ley*” y (ii) solicitar a los querrellados que en el término de 10 días aportaran la información, documentación y permisos que demostraran la calidad en la que se encontraban en el predio. Advirtió que “*de no tener respuesta (...) ordenará las demoliciones y sanciones a que h[ubiere] lugar conforme a la Ley 1801 de 2016*”<sup>25</sup>.

7. *Respuesta a la querrela.* El 20 de mayo de 2019, los querrellados presentaron escrito de respuesta a la querrela. Indicaron que “*no eran invasores*” del predio, puesto que habían comprado los terrenos y las casas en las que habitaban. De un lado, afirmaron que la señora “*Ortiz Topa es poseedora de buena fe del área de terreno y casas*” señaladas en la querrela policiva<sup>26</sup>, debido a que hace unos años había comprado el terreno “*a la señora GRACIELA CERON*”. Por esta razón, esta promovió “*un proceso verbal de pertenencia en el JUZGADO QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE CALI*”<sup>27</sup> que se encontraba en curso. Así mismo, señalaron que el señor Honoraldo Garzón Chango “*compró de buena fe mediante documento privado AA002082 con fecha 17 de noviembre de 2006 (...) un lote en posesión con casa de bareque al señor Abelardo Agudelo Ramírez*”<sup>28</sup>. De otra parte, aseguraron que el 2 de enero de 2019, su hija, Vanessa Garzón Ortiz, compró un lote “*al señor Oscar Eliecer Franco, (...) donde construyó una humilde vivienda en guadua y esterilla para vivir con su pequeño hijo*”. Por estas razones, concluyeron que no era “*competencia [del corregidor] adelantar procesos policiales por encima de un JUZGADO*”, por lo cual solicitaron que fueran “*los jueces los que juzguen y emitan sentencias*” en el caso concreto<sup>29</sup>.

8. *Operativo de policía.* El 21 de mayo de 2019, Jefferson Martínez López, Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali,

---

<sup>23</sup> Ib., f.2.

<sup>24</sup> Ib., f.3.

<sup>25</sup> Ib. Auto 4161.2.10.015 del 2019, suscrito por Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Buitrera, ff. 1 y 2.

<sup>26</sup> Ib. Comunicación suscrita por la señora Oliva Ortiz Topa, Vanesa Garzón Ortiz y Honoraldo Garzón Chango, f.1.

<sup>27</sup> Ib.

<sup>28</sup> Ib.

<sup>29</sup> Ib., f.2.

allegó a la Inspección de Policía de La Buitrera informe en donde señaló que, el 19 de mayo de 2019, *“en el marco de los operativos de control”*<sup>30</sup>, se evidenció en el predio objeto de la querrela la existencia de *“construcciones sin los respectivos permisos constructivos y ambientales”*<sup>31</sup>. Por esta razón, solicitó a la Inspección Rural de Policía del Corregimiento la Buitrera que actuara *“tanto por la infracción ambiental como por la violación a la norma constructiva y uso de suelo”*<sup>32</sup>.

9. *Resolución sancionatoria.* El 25 de junio de 2019, por medio de la resolución No. 4161.2.10.005, el Corregidor de La Buitrera cerró el debate probatorio y resolvió *“sancionar”* a los querrellados. A título preliminar, aclaró que no tenía competencia para *“determinar tenencias, posesiones o propiedades de lotes de terrenos”* y, por lo tanto, el objeto de la querrela se circunscribía a establecer si *“existe o no permiso para la realización de las obras urbanísticas, en este caso dos casas construidas en material de bareque”*<sup>33</sup>. Señaló que el artículo 1 del Decreto 564 de 2006 definía la licencia urbanística como la autorización *“previa expedida por curador urbano o la autoridad Municipal o distrital competente”* para adelantar, entre otras, obras de *“construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación y demolición de edificaciones”*. Así mismo, indicó que el incumplimiento de las normas urbanísticas y, en particular, la construcción de obras sin licencia, daban lugar a la *“imposición de sanciones urbanísticas a los responsables incluyendo la demolición de obra según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores”*<sup>34</sup>.

10. El Corregidor de la Buitrera encontró que los querrellados eran responsables de una *“infracción urbanística consistente en construcción sin licencia”*<sup>35</sup>. Esto, porque no contaban con *“los respectivos permisos ambientales y urbanísticos que la Ley exige para la realización de una obra urbanística”*<sup>36</sup>, y, sin embargo, conforme a lo evidenciado en el operativo de policía llevado a cabo el 20 de mayo de 2019, adelantaron *“dos construcciones de bareque”* en la zona sur del predio. Por esta razón, resolvió ordenar a los infractores que, dentro de los dos meses siguientes a la firma del acto administrativo, se *“adecuar[an] a la norma urbanística”* para lo cual debían *“proceder a la demolición de lo irregularmente construido”*<sup>37</sup>. El Corregidor advirtió que, de no hacerlo, estarían sujetos a la imposición de *“multas sucesivas hasta que cumplan con la orden impartida y/o hasta que esta agencia pública proceda de hecho con sus propios mecanismos de demolición a través del Comité Contrainvasores y protección de*

<sup>30</sup> Ib. Comunicación del 21 de mayo de 2019, suscrita por Jefferson Martínez López, asesor del despacho del Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali.

<sup>31</sup> Ib.

<sup>32</sup> Ib.

<sup>33</sup> Exp. T-8.120.674, resolución No. 4161.2.10.005 proferida por el Corregidor de La Buitrera, Santiago de Cali.

<sup>34</sup> Ib.

<sup>35</sup> Ib., f. 4.

<sup>36</sup> Ib., f. 10.

<sup>37</sup> Ib.

*ecosistema*<sup>38</sup>. El 27 de junio de 2019, notificó personalmente el acto administrativo a Vanesa Ortiz.

11. El 3 de septiembre de 2019, el Corregidor de La Buitrera comunicó a Jefferson Martínez López, Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali, que el plazo para la demolición había expirado y que los querellados habían hecho “*caso omiso*”<sup>39</sup>. Por lo tanto, la orden para efectuar por medio de comisión “*la respectiva demolición*”<sup>40</sup> había quedado en firme<sup>41</sup>. El 10 de septiembre de 2019, Jefferson Martínez López, Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali, presentó escrito en el que hizo devolución del expediente al Corregidor de La Buitrera. Señaló que el numeral 5° del artículo 223 del Código Nacional de Policía establece que “*una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días*”<sup>42</sup>.

12. El 14 de septiembre de 2020, el Corregidor de La Buitrera remitió oficios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, a la Procuraduría, a la Oficina de Adulto Mayor, a la Policía Metropolitana de Infancia y Adolescencia, a la Personería de Cali y al Grupo ESMAD de la Policía Metropolitana de Cali, con el objetivo de recibir apoyo y acompañamiento en la audiencia pública programada para el 15 de octubre de 2020 a las 9:00 A.M., en la cual se realizarían las demoliciones ordenadas en la resolución No.4161.2.10.005. El 6 de octubre de 2020, comunicó a los querellados que la ejecución del acto administrativo se llevaría a cabo el 15 de octubre de 2020<sup>43</sup>.

## 2. Solicitud y trámite de tutela

13. *Solicitud de tutela*. El 12 de octubre de 2020, Cristian Javier Agredo, en calidad de agente oficioso de Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón Ortiz, interpuso acción de tutela en contra del Corregidor de la Buitrera y la Alcaldía Municipal de Cali. Consideró que estas entidades vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, vivienda, “*justicia*” y “*vida digna*”<sup>44</sup> de los agenciados. De un lado, sostuvo que el Corregidor de La Buitrera, al expedir la Resolución No.4161.2.10.005, (i) se basó “*en un artículo de la ley, pero en ningún momento especifica cuál es el motivo específico de la orden de demolición emitida*” y (ii) fue notificado en “*condiciones de comunicación que*

<sup>38</sup> Ib., ff. 5 y 6.

<sup>39</sup> Exp. T-8.120.674. Comunicación del 3 de septiembre de 2019, suscrita por Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Buitrera, dirigida a Jefferson Martínez López, secretario técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali.

<sup>40</sup> Ib.

<sup>41</sup> Ib.

<sup>42</sup> Exp. T-8.120.674. Comunicación del 10 de septiembre de 2019, suscrita por Jefferson Martínez López, secretario técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali.

<sup>43</sup> De acuerdo al oficio 4161.040.2.1.26.2020 obrante en el expediente policivo, los querellados fueron informados del contenido del oficio, pero no suscribieron el documento.

<sup>44</sup> Exp. T-8.120.674. Acción de tutela, f. 1.

*no entienden los ciudadanos*<sup>45</sup>. Al respecto, señaló que los querellados “*no saben leer ni escribir*” y, sin embargo, “*no se les explica los pasos a seguir, no se les pone en conocimiento verbal lo que significa la decisión*”<sup>46</sup>. Además, (iii) sostuvo que el Corregidor de La Buitrera desconoció el derecho a “*la doble instancia*” puesto que no resolvió un escrito de “*apelación*” presentado por los querellados y ordenó ejecutar la orden de demolición, a pesar de que la resolución No.4161.2.10.005 no estaba en firme<sup>47</sup>.

14. Por otra parte, indicó que la citada resolución “*es un acto contrario a la ley*”, puesto que pasa “*por encima de una decisión judicial*”<sup>48</sup>. Informó que actualmente se adelanta un proceso reivindicatorio y de pertenencia entre las partes querellante y querellada ante el Juzgado 15 Civil del Circuito de Cali. En su criterio, la señora Mancera Castro interpuso la acción policiva para “*demoler, derrumbar, aniquilar, levantar, acabar con cualquier tipo de mejora*”<sup>49</sup>, con “*el único propósito*” de que, cuando se “*realice la inspección ocular*” en el proceso judicial reivindicatorio en el que se debate la titularidad del predio, “*ya no observe los actos de posesión*” que los agenciados han “*realizado desde hace más de 10 años*”<sup>50</sup>. De otro lado, aseguró que los agenciados (i) no han causado daños ambientales porque las construcciones “*son hechas en bareque y guadua (...) a más de 30 metros del río*” y (ii) tampoco han infringido las normas urbanísticas dado que “*si no tienen permisos para poder construir una cabaña (...) es porque no tienen la titularidad en un documento*”<sup>51</sup>.

15. Además, señaló que los agenciados se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica, puesto que “*son familias de escasos recursos*”, “*no tienen otro predio para vivir, no cuentan con capacidad económica para pagar arriendo mientras se define la titularidad del predio que poseen, el puntaje de su Sisben es de 18 y no tienen pensión, ni la obtendrán*”<sup>52</sup>. Indicó que la señora Olivia Ortiz Topa tiene 61 años y sólo recibe “*esporádicamente un subsidio del gobierno, pero no ha sido beneficiaria del giro del ingreso solidario*”<sup>53</sup>. Por su parte, el señor Honoraldo Garzón “*no sabe leer ni escribir, trabaja del día a día y obtiene su comida de lo que su finca le dé*”<sup>54</sup>. A su turno, la casa de bareque que construyó Vanesa Garzón Ortiz “*es el único sitio que tiene para vivir con su hijo*”<sup>55</sup>. En tales términos, el agente concluyó que la orden de demolición constituye un acto de “*discriminación socioeconómica*”<sup>56</sup>.

16. Con fundamento en estas consideraciones, como pretensiones solicita:

---

<sup>45</sup> Ib.

<sup>46</sup> Ib.

<sup>47</sup> Ib., f. 5.

<sup>48</sup> Ib., f. 3.

<sup>49</sup> Ib.

<sup>50</sup> Ib.

<sup>51</sup> Ib.

<sup>52</sup> Ib., f. 4.

<sup>53</sup> Ib.

<sup>54</sup> Ib.

<sup>55</sup> Ib.

<sup>56</sup> Ib.

- (i) Proteger, “*tutelar y restablecer (...) los derechos constitucionales*”<sup>57</sup> de los agenciados;
- (ii) Ordenar “*al señor Corregidor, al Inspector de Policía del Corregimiento de la Buitrera y a la Alcaldía de Santiago de Cali, que no sigan con acciones de fuerza o vías de hecho para tratar de recuperar la posesión*”<sup>58</sup> del inmueble objeto de la querrela policiva.
- (iii) Detener “*la orden de demoler las mejoras construidas y en su lugar, ordenar que se detenga todo tipo de actuaciones que persigan la posesión por parte del señor López Lozada*”<sup>59</sup>, hasta tanto el juez civil dirima el asunto.
- (iv) Dejar sin efecto las resoluciones policivas por las cuales se impuso la sanción policiva y se ordenó la demolición de las construcciones<sup>60</sup>.
- (v) Por último, como medida provisional, “[*s]uspender los efectos de las Resoluciones 4161.50.2.1.038, 4161.2.10.005, y en especial de la Resolución 4161.040.2.1.26.2020 que ordena la demolición el día 15 de octubre del 2020; hasta tanto el Juez competente dirima la titularidad del predio*”<sup>61</sup>.

17. *Admisión de la tutela.* El 13 de octubre de 2020, el Juzgado 8° de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples de Cali admitió la acción de tutela y ordenó vincular al trámite a personas y autoridades relacionadas con el objeto de la tutela<sup>62</sup>. Así mismo, resolvió conceder la medida provisional solicitada para “*evitar un perjuicio irremediable de los tutelantes*”<sup>63</sup>, “*en especial de los NIÑOS*”<sup>64</sup>, y “*no agravar más la situación*” de los accionantes “*debido a la COVID 19*”<sup>65</sup>. En consecuencia, dispuso la suspensión inmediata de la orden de demolición de las construcciones hechas en el inmueble objeto de la querrela policiva (*infra* fj. 5), que estaba programada para el 15 de octubre de 2020 a partir de las 9:00 a.m. Lo anterior, hasta tanto fuera resuelta la acción de tutela. El 15 de octubre de 2020, en cumplimiento de la medida provisional, la secretaria de la Inspección de Policía de La Buitrera emitió constancia en la que señaló que “*atendiendo la orden judicial del Juzgado Octavo de Pequeñas Causas y Competencias Múltiples*” se suspendía la diligencia<sup>66</sup>.

---

<sup>57</sup> *Ib.*, f. 6.

<sup>58</sup> *Ib.*

<sup>59</sup> *Ib.*

<sup>60</sup> *Ib.*

<sup>61</sup> *Ib.*

<sup>62</sup> Se ordena vincular al (i) Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali, a los señores (ii) Jesús Antonio López Lozada, (iii) Lilia Mancera Castro, al (iv) Comité de Control de Invasiones y de protección del Ecosistema, a (v) la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, al (vi) Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, Dagma, de la Alcaldía de Santiago de Cali, a la (vii) Subsecretaría de acceso y servicios de justicia de Cali, a la (viii) Subsecretaría de inspección vigilancia y control, y a la (ix) Curaduría Urbana N° 2 de Cali.

<sup>63</sup> Exp. T-8.120.674. Auto admisorio, f. 5.

<sup>64</sup> *Ib.*

<sup>65</sup> *Ib.*, f. 98.

<sup>66</sup> Exp. T-8.120.674. Querrela policiva tramitada ante la Inspección de Policía del Corregimiento de La Buitrera, Santiago de Cali. Constancia suscrita por Paula Andrea Montaña el 15 de octubre de 2020. La Sala resalta además que, el 13 de octubre de 2020, mediante acta de visita 4161.2.10.050.36.2020, César Augusto Lemos, en



18. *Respuesta de las entidades accionadas y de las vinculadas.* Las autoridades accionadas y las vinculadas presentaron escritos de respuesta a la acción de tutela, los cuales se resumen a continuación:

19. (i) *Inspección rural de policía del Corregimiento La Buitrera.* El 14 de octubre de 2020, Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Buitrera, afirmó que la orden de demolición emitida en el proceso policivo tuvo “*como único fin*” la “*conservación del medio ambiente ya que el sector donde los infractores urbanísticos realizaron dos casas se encuentran (sic) dentro del área protectora del río Meléndez*”<sup>67</sup>. En tal sentido, señaló que los agenciados no cuentan con “*los permisos ambientales urbanísticos*” y, por lo tanto, a su juicio “*no pueden seguir construyendo dentro del predio alegado por su posesión hasta que no cuente con el fallo ordinario y las licencias ambientales urbanísticas para tal fin*”<sup>68</sup>. Así mismo, indicó que el procedimiento que adelantó “*no est[aba] debatiendo la titularidad o derechos que tienen los accionantes*” sobre el inmueble, puesto que la inspección de policía “*no tiene competencia para realizar ningún tipo de acciones administrativas que afecte la naturaleza y el estado actual del inmueble*”<sup>69</sup>. Por último, señaló que el acto que ordenó las demoliciones fue notificado personalmente a la señora Vanesa Garzón Ortiz, quien firmó los oficios “*de su puño y letra*”<sup>70</sup>, sin presentar recurso de apelación. Por ende, afirmó que “*el acto administrativo se encuentra en firme*”<sup>71</sup>.

20. (ii) *Jesús Antonio López Losada -apoderado de Lilia María Mancera-*. Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, “*por la falta de los requisitos de la inmediatez y la subsidiaridad (sic)*”<sup>72</sup>. Sobre el requisito de inmediatez, indicó que “*se ha entendido que la tutela debe presentarse en un término razonable, pues de lo contrario podrá declararse improcedente*”<sup>73</sup>. Frente al requisito de subsidiariedad, señaló que “*la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos*”<sup>74</sup>. Afirmó que el procedimiento policivo objeto de cuestionamiento en la tutela se ajustó al trámite previsto en la Ley 1801 de 2016 y en este se garantizó “*el derecho de defensa, el debido proceso, [y] la libertad probatoria*”<sup>75</sup>. Así mismo, la orden de demolición estaba justificada puesto que se acreditó “*que las*

---

calidad de “*Asesor del Alcalde y en representación del comité de Alertas Tempranas [y] control de invasiones*” y el Corregidor de La Buitrera, dejaron constancia de que se suspendería la ejecución de la resolución No.4161.2.10.005. Lo anterior, con el fin de convocar a las entidades municipales a “*que presenten la oferta institucional del municipio para este tipo de situaciones (...) con el fin de que prevalezca (sic) los derechos fundamentales de la señora OLIVA ORTIZ TOPA*”.

<sup>67</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación a la acción de tutela por parte de Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Inspección de Policía del Corregimiento de la Buitrera, para la época, f. 2.

<sup>68</sup> Ib., f. 3.

<sup>69</sup> Ib., f. 2.

<sup>70</sup> Ib., f. 1.

<sup>71</sup> Ib., f. 2.

<sup>72</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación a la acción de tutela por parte de Jesús Antonio López Losada, f. 5.

<sup>73</sup> Ib., f. 2.

<sup>74</sup> Ib., f. 3.

<sup>75</sup> Ib., f. 5.

*construcciones carecen de permisos y licencias expedidas por autoridad competente*<sup>76</sup>.

21. (iii) *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca*. El 14 de octubre de 2014, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca solicitó su desvinculación del trámite de tutela debido a que no existían actuaciones a su cargo que estuvieran relacionadas con la vulneración de derechos fundamentales de los accionantes<sup>77</sup>. Señaló que no le era posible pronunciarse sobre la veracidad de los hechos de la tutela, porque no fue parte “*de las actuaciones administrativas*”<sup>78</sup> en el marco de la acción policiva cuestionada en la tutela y, además, tampoco está vinculada al “*proceso judicial sobre declaración de pertenencia o prescripción adquisitiva del dominio*”<sup>79</sup>. Afirmó que los actos de demolición no fueron ordenados por la entidad que representa y desconoce si los accionantes son poseedores del predio<sup>80</sup>.

22. (iv) *Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – Dagma*. El 14 de octubre de 2020, el DAGMA solicitó su desvinculación del trámite de tutela por “*no existir violación a ningún derecho fundamental*” que le fuera imputable. Indicó que “*de conformidad con los hechos narrados en el escrito de la presente acción, es de advertir que, el predio en comento está ubicado en zona rural*”<sup>81</sup>. Por ende, adujo no tener competencia en el asunto, porque solamente ejerce jurisdicción como autoridad ambiental del Distrito de Santiago de Cali, a nivel urbano, conforme al artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

23. (v) *Subsecretaría de Acceso a Servicios de Justicia de Santiago de Cali*. El 14 de octubre de 2020, José Aldemar Guevara Arteaga, actuando en calidad de Subsecretario del Despacho, solicitó desvincular a la dependencia municipal del trámite de tutela, por inexistencia de legitimación en la causa por pasiva<sup>82</sup>. Aclaró que, si bien la dependencia “*tiene como deber vigilar el ejercicio de las acciones de policía atribuidas a inspectores de policía y/o corregidores del Distrito de Santiago de Cali*”, lo cierto es que aquellos son “*autónomos en sus decisiones conforme a las atribuciones del artículo 206 de la ley 1801 de 2016*”<sup>83</sup>.

24. *Sentencia de tutela de primera instancia*. El 20 de octubre de 2020, el Juzgado 8° de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Cali declaró improcedente la acción de tutela y dejó sin efecto la medida provisional<sup>84</sup>.

<sup>76</sup> Ib.

<sup>77</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación a la acción de tutela por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, f. 9.

<sup>78</sup> Ib., f. 4.

<sup>79</sup> Ib.

<sup>80</sup> Ib., f. 3.

<sup>81</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación de la Subsecretaria de Acceso a Servicios de Justicia de Santiago de Cali, f. 10.

<sup>82</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación de la Subsecretaria de Acceso a Servicios de Justicia de Santiago de Cali, f. 2.

<sup>83</sup> Ib.

<sup>84</sup> Exp. T-8.120.674. Fallo de primera instancia, f. 26. El Juzgado 8° consideró que la tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto, tratándose de derechos fundamentales de niños, la

Consideró que la tutela no cumple con el requisito de inmediatez, porque la resolución policiva que impuso la sanción urbanística cuestionada data del 25 de junio de 2019 y la tutela fue instaurada el 12 de octubre de 2020, luego de “*un (1) año, tres (3) meses, y once (11) días*”<sup>85</sup>, término que encontró irrazonable. Así mismo, sostuvo que la solicitud de amparo no satisface el requisito de subsidiariedad, debido a que los “*actores*” cuentan con el mecanismo de defensa judicial del “*proceso Reivindicatorio en el Juzgado Quince Civil del Circuito donde se está, buscando demostrar el derecho que les asiste sobre ese predio*”<sup>86</sup>. Indicó que en dicho proceso judicial “*les corresponderá (...) demostrar que este predio ha sido poseído durante el tiempo de exigencia legal y que el mismo no cuenta con esta restricción*”<sup>87</sup>. Por último, afirmó que la tutela no procede de forma general “*contra actos expedidos por una autoridad administrativa o disciplinaria*”<sup>88</sup>, porque “*la medida que se adoptó por el Corregidor es Urbanística y no Judicial*”<sup>89</sup> y no estaba demostrada “*la existencia de un perjuicio irremediable*”<sup>90</sup>.

25. *Impugnación.* El 22 de octubre de 2020, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. Respecto al cumplimiento del requisito de inmediatez, afirmó que en el caso *sub examine* la diligencia de demolición se programó para el 15 de octubre de 2020 y, ante dicha decisión, la protección constitucional para el 12 de octubre de 2020, fecha de interposición de la tutela, era la única alternativa “*para evitar perjuicios irremediables*”<sup>91</sup>. Reafirmó que el objeto de la querrela policiva es incidir en el proceso judicial en el que se está definiendo la propiedad del inmueble con el objeto de que “*al momento de la inspección ocular realizada a los predios en disputa, la Juez observe solo ruinas y no la mejora donde la señora ha vivido durante mucho tiempo*”<sup>92</sup>.

26. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* El 24 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali resolvió la impugnación y confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que la tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad porque la Resolución No. 4161.2.10.005 “*no fue objeto de recurso alguno*”<sup>93</sup>. En su criterio, el escrito mencionado en la tutela y la impugnación no fue un recurso sino un documento “*radicado incluso con anterioridad a la expedición de la resolución en cuestión*”. En efecto, con dicho escrito se respondió al “*Oficio No. 4161.50.2.1.038 de fecha 6 de mayo de 2019, mediante el cual se daba información acerca de la iniciación de la investigación*”<sup>94</sup>. Por esta razón, concluyó que la tutela era improcedente.

---

“*Constitución impone objetivamente la necesidad de su defensa, sin que interese realmente una especial calificación del sujeto que la promueve*”.

<sup>85</sup> Ib., f. 16.

<sup>86</sup> Ib., f. 20.

<sup>87</sup> Ib., f. 20.

<sup>88</sup> Ib., f. 21.

<sup>89</sup> Ib., f. 20.

<sup>90</sup> Ib., f. 22.

<sup>91</sup> Exp. T-8.120.674. Impugnación, f. 18.

<sup>92</sup> Ib., f. 10.

<sup>93</sup> Ib., f. 11.

<sup>94</sup> Ib. f. 11.

### 3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

27. *Selección del expediente de tutela.* El 30 de abril de 2021, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional decidió seleccionar para revisión la acción de tutela *sub examine*<sup>95</sup>.

28. *Autos de pruebas.* Mediante auto de 11 de junio de 2021, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas. En particular, solicitó a las partes vinculadas: (i) información sobre el estado actual del proceso policivo cuestionado en la tutela y una copia de dicho expediente<sup>96</sup>, (ii) información sobre las condiciones socioeconómicas de los agenciados<sup>97</sup>, (iii) copia de las principales piezas del proceso reivindicatorio que cursa en el Juzgado 15 Civil del Circuito de Santiago de Cali<sup>98</sup>; e (iv) información sobre posibles restricciones ambientales y urbanísticas para la construcción de inmuebles en el terreno en donde están ubicados los agenciados. En el término otorgado para el cumplimiento de los requerimientos, únicamente se recibió respuesta de la Inspección de Policía del Corregimiento La Buitrera de Santiago de Cali.

29. Mediante auto del 1 de julio de 2021, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas expidió un segundo auto de pruebas, a través del cual (i) solicitó información sobre la calidad del señor Cristian Javier Agredo como agente oficioso de los señores Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón Ortiz; (ii) requirió a las partes y vinculadas para que respondan al auto de pruebas del 11 de julio de 2019; y (iii) decretó la suspensión de términos del proceso por el término de tres (3) meses contados a partir de la recepción de la totalidad de la información solicitada.

---

<sup>95</sup> El expediente T-8.120.674 fue seleccionado y repartido a la magistrada sustanciadora por la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger, Gloria Stella Ortiz Delgado y la suscrita magistrada sustanciadora, el día 30 de abril de 2021.

<sup>96</sup> En el auto de pruebas se ordenó a la Inspección de Policía del Corregimiento de La Buitrera de Cali, informar: (i) si las órdenes de demolición impuestas en el proceso policivo fueron ejecutadas; (ii) si las sanciones policivas impuestas contra Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón Ortiz se encontraban en firme; (iii) si la querrela policiva corresponde a un proceso por comportamientos contrarios a la integridad urbanística y/o la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles.

<sup>97</sup> En el auto de pruebas se requirió información de los agenciados, sobre: (i) el lugar actual de residencia y conformación del núcleo familiar; (ii) las condiciones específicas de acceso a servicios públicos domiciliarios en el lugar de residencia; (iii) el monto y fuente de los ingresos mensuales con los cuales atienden las necesidades básicas y las del núcleo familiar; (iv) los gastos mensuales para el sostenimiento familiar; (v) subsidios que reciben de parte de la alcaldía o del gobierno nacional; (vi) ayudas económicas de familiares; (vii) en caso de que tuvieran que abandonar el predio, información sobre la existencia de otra alternativa de vivienda.

<sup>98</sup> En el auto de pruebas se ordenó a Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali, informar: (i) el estado actual del proceso declarativo verbal 76001310301520180008800; (ii) informar si alguna de las partes ha solicitado el decreto de una medida cautelar tendiente a suspender la práctica de una orden policiva de demolición de construcciones hechas en el inmueble objeto del proceso. La práctica de una inspección ocular al bien inmueble objeto de las pretensiones reivindicatorias y posesorias; (iv) copia íntegra y legible de las principales piezas del expediente cursado entre las partes mencionadas ante dicho juzgado, tales como: demanda reivindicatoria, contestación de la demanda, escrito de la demanda de reconversión formulada con pretensión de prescripción adquisitiva de dominio, contestación de la demanda de reconversión, autos de medidas cautelares, y las demás piezas que el juzgado estime relevantes.

30. Mediante autos de 27 de septiembre de 2021 y 15 de marzo de 2022, la magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas adicionales con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos de juicio relevantes para adoptar una decisión de fondo<sup>99</sup>. En concreto, solicitó información sobre la situación socioeconómica de los agenciados y su imposibilidad para acudir directamente a la acción de tutela de la referencia<sup>100</sup>.

31. *Respuestas a los autos de prueba.* La Secretaría de la Corte Constitucional informó al despacho de la magistrada sustanciadora el recibo de la información requerida. El siguiente cuadro sintetiza el contenido de los informes presentados.

Interviniente	Respuesta a los autos de pruebas
<b>Inspección de Policía del Corregimiento La Buitrera de Cali<sup>101</sup></b>	La actual corregidora informó que la orden de demolición emitida en el expediente policivo se mantiene en firme conforme a lo dispuesto en la resolución No. 4161.2.10.005 del 25 de junio de 2019. Sin embargo, su ejecución se halla suspendida, en razón de las acciones constitucionales, legales y judiciales, que cursan a la fecha. Manifestó que la querrela policiva corresponde a un proceso de ocupación irregular, en el inmueble de propiedad del señor Jesús Antonio López Lozada. Indicó que deben tenerse en cuenta los pronunciamientos de las entidades ambientales, puesto que la incursión irregular se encuentra en áreas forestales protectoras y zona de reserva natural del Río Meléndez.
<b>Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón Ortiz<sup>102</sup></b>	Informaron que no saben leer ni escribir y no tienen correo electrónico. Indicaron que residen en el Callejón Anchicayá – Las Minas, y el núcleo familiar está conformado por los agenciados y Andrés Garzón, Fredy Garzón y un nieto. Cuentan con servicio de energía eléctrica y agua proveniente de la comunidad. La señora Oliva Ortiz percibe mensualmente la suma de \$160.000, provenientes del programa adulto mayor y recibe de manera ocasional de \$100.000 a \$200.000 como ayuda económica por parte de su hijo Albeiro Garzón, suma que comparte con su compañero, Honoraldo Garzón. Sus gastos mensuales son de \$200.000. Afirmaron habitar hace 25 años en la zona y no poseer otro predio diferente al que ocupan hoy en día. Vanesa Garzón Ortiz manifestó que sus gastos mensuales pueden ascender a \$400.000 y señaló que no recibe ningún tipo de subsidio. Informó que eventualmente sus padres le ayudan con el cuidado de sus hijos o con comida, pero no con dinero.

<sup>99</sup> En el auto de pruebas se ordenó a la Inspección de Policía del Corregimiento de La Buitrera de Cali, informar: (i) si dictó formalmente una orden de suspensión de la orden de demolición emitida en el expediente policivo bajo el código TRD: 4161.2.9.6.0010.2019, así como de la infracción urbanística dictada a través de la Resolución No. 4161.2.10.005 del 25 de junio de 2019; (ii) ¿Por qué la querrela policiva interpuesta para la protección a la propiedad privada y el lanzamiento de los invasores por ocupación ilegal de hecho, concluyó con la adopción de una sanción urbanística y no con una orden de restitución del inmueble o de desalojo del mismo?; y (iii) ¿Cuál es el alcance de la competencia de la Inspección de Policía para adelantar trámites policivos ante la existencia y trámite de un proceso de carácter judicial en el cual se está dirimiendo la propiedad o posesión sobre el bien inmueble?

<sup>100</sup> En el auto de pruebas se ordenó a la Personería Distrital de Santiago de Cali adelantar visita al inmueble en el que habitan los agenciados y efectuarles una entrevista para conocer: (i) composición del núcleo familiar, (ii) actividades económicas a las que se dedican, (iii) su caracterización socioeconómica y (iv) las circunstancias, si las hubo, que impidieron que acudieran directamente ante el juez constitucional para la protección de sus derechos fundamentales.

<sup>101</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 20 de septiembre de 2021.

<sup>102</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 20 de septiembre de 2021.

<b>Juzgado 15 Civil del Circuito de Cali</b> <sup>103</sup>	En el informe remitido el 16 de septiembre de 2021, la Juez Magdalena Ceballos informó que cursa una acción reivindicatoria entre las partes en su juzgado. Señaló que el estado del proceso es activo y la actuación más reciente es el traslado hecho el 9 de julio de 2021, el escrito de excepciones de mérito y la contestación de la demanda presentada en reconvencción, de los cuales las partes ya han realizado sus respectivos pronunciamientos. Indicó que las partes no han solicitado medidas cautelares con el objeto de suspender la práctica de una orden policiva o de demolición de construcciones en el predio en litigio. Por último, señaló que no se ha programado diligencia de inspección judicial, pero que dado que existe demanda de reconvencción por prescripción extraordinaria de dominio, su práctica es obligatoria conforme al artículo 375-9 del CGP. Posteriormente, mediante escrito del 30 de marzo de 2022, la Juez Magdalena Ceballos informó que mediante auto del 25 de enero de 2022 decretó inspección judicial para el 26 de mayo de 2022 y fijó la fecha del 23 de junio de 2022, para llevar a cabo la audiencia de que trata el art. 372 del CGP.
<b>Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC</b> <sup>104</sup>	Diego Luis Hurtado, director territorial de la entidad, informó que la vivienda se encuentra en el límite del Área Forestal Protectora de Recurso Hídrico, Área de manejo de la reserva municipal de uso sostenible del Río Meléndez y área de bosques y guaduales, de acuerdo con el POT de Santiago de Cali.
<b>Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali</b> <sup>105</sup>	Expresó que el predio se encuentra afectado por tres áreas de manejo rural. La mayor parte del predio se encuentra dentro del Área Sustraída de la Reserva Forestal de Cali <sup>106</sup> . Otra parte del predio se encuentra dentro del Área de Zona Rural de Protección Sostenible <sup>107</sup> . Una mínima parte del predio se encuentra dentro del Área de Reserva Nacional Forestal <sup>108</sup> . Frente al componente ambiental, indicó que en el área está restringida la urbanización y cualquier obra debe contar con el aval de la autoridad competente. Finalmente, la Secretaría informó que en el predio aparecen amenazas por movimientos en masa <sup>109</sup> y la zona está afectada por las Áreas Forestales Protectoras del Río Meléndez y tres (3) de sus afluentes, cuya

<sup>103</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 16 de septiembre de 2021.

<sup>104</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 9 de julio de 2021.

<sup>105</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 23 de marzo de 2022.

<sup>106</sup> El documento describe las siguientes restricciones en el área forestal sustraída donde se ubica parte del inmueble: se permite una vivienda por cada 20.000 m<sup>2</sup>. La casa puede tener una ocupación máxima de 250 m<sup>2</sup> y puede ser máximo de dos pisos, se permitirán construcciones adicionales a la de la vivienda siempre y cuando la totalidad de las construcciones por lote no sobrepase el área máxima permitida para ser ocupada en primer piso, mas 120 m<sup>2</sup> adicionales. Estas construcciones adicionales diferentes a la de vivienda solo podrán ser de un piso y no sobrepasar una altura de 3.5 mts. De igual manera, está prohibida la subdivisión predial según resolución 126 de 1998 del Ministerio de Medio Ambiente. Se hace mención especial que por ningún caso se podrá construir en suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables, ni en terrenos que coincidan con categorías de suelo de protección que así lo impidan (numeral 9, artículo 125, POT).

<sup>107</sup> A su vez, las restricciones para las áreas de zona rural de protección sostenible son: se permite una vivienda por cada 20.000 m<sup>2</sup>, la casa puede tener una ocupación máxima de 250 m<sup>2</sup> y puede ser máximo de dos pisos. Se permitirán construcciones adicionales a la de la vivienda siempre y cuando la totalidad de las construcciones por lote no sobrepase el área máxima permitida para ser ocupada en primer piso, más 120 m<sup>2</sup> adicionales. Estas construcciones adicionales diferentes a la de vivienda solo podrán ser de un piso y no sobrepasar una altura de 3.5 m. De igual manera solo se permitirá subdivisión predial en predios matrices, los cuales podrán subdividirse en un máximo de cuatro predios. Se hace mención especial que por ningún caso se podrá construir en suelos de protección por amenazas y riesgos no mitigables, ni en terrenos que coincidan con categorías de suelo de protección que así lo impidan. Numeral 9 artículo 125 POT.

<sup>108</sup> Donde solo se permitirá la construcción de una vivienda para quien acredite ser el propietario del predio y para el cuidado y protección del mismo. La ocupación máxima de la vivienda será de 150 m<sup>2</sup> y de un solo piso máximo de 3.5 m de altura, se permitirán construcciones adicionales a la de la vivienda siempre y cuando no sobrepase de 100 m<sup>2</sup> adicionales y no sobrepasen una altura de 3.5 m. No podrá haber subdivisión de predios.

<sup>109</sup> El POT vigente establece que dentro de las zonas de amenaza muy alta por movimientos en masa quedan prohibidos los usos forestales productores, de recreación activa, mineros, industriales de todo tipo, institucionales, comerciales, y residenciales de todo tipo. (artículo 39). El artículo 417 del mismo instrumento de planificación precisa el manejo de las zonas de amenaza alta por movimientos en masa, restringiendo su destinación de forma preferente a usos forestales y de conservación ambiental, y de manera restringida a usos de vivienda, de recreación y de turismo, siempre y cuando tales usos estén permitidos por las demás normas del POT.

	afectación ambiental recae sobre el 45% de la superficie total del lote.
<b>Personería Distrital de Santiago de Cali</b> <sup>110</sup>	María Mercedes Marmolejo, Personera Delegada de la Personería Distrital de Santiago de Cali, remitió informe sobre la visita y entrevista realizada a los agenciados el 24 de marzo de 2022. Al respecto, certificó que: (i) Oliva Ortiz Topa y Vanesa Garzón Ortiz cuentan con educación básica primaria, mientras que Honoraldo Garzón es analfabeta; (ii) los agenciados cuentan con acceso a servicios de energía y obtienen agua no potable de la quebrada San Judas, por lo cual deben hervir el agua para su consumo; (iii) se encuentran afiliados al régimen subsidiado en salud a través de la EPS Coosalud; (iv) Oliva Ortiz Topa se encuentra vinculada al programa Colombia Mayor <sup>111</sup> y el señor Honoraldo Garzón ha recibido subsidios del programa Ingreso Solidario <sup>112</sup> . (v) los agenciados, señaló que “no realizan ninguna actividad económica”, que “viven del pan coger” y que “su situación es de extrema pobreza”. Finalmente, (vii) en cuanto a las circunstancias que les impidió acudir directamente al juez de tutela, señaló que esto se debió a “falta de escolaridad”.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

32. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

### 2. Metodología de decisión

33. La Sala Quinta seguirá la siguiente metodología para resolver el presente caso. Primero, como cuestión previa, determinará la naturaleza de las funciones -administrativas o jurisdiccionales- que el Corregidor de La Buitrera ejerció en el proceso policivo *sub examine* (**sección III.3 infra**). Segundo, estudiará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad (**sección III.4 infra**). Tercero, de ser procedente, determinará si el Corregidor de La Buitrera vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, confianza legítima y vivienda digna de los accionantes (**sección III.5 infra**). Por último, de encontrarse alguna violación a un derecho fundamental, determinará las órdenes a emitir para subsanar la violación (**sección III.6 infra**).

<sup>110</sup> Informe remitido a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 25 de marzo de 2022. El 30 de marzo de 2022, se corrió traslado del informe presentado a las partes vinculadas al trámite de tutela. El 4 de abril de 2022, en el término del traslado, Jesús Antonio López Losada, vinculado como apoderado de Lilia María Mancera en la querrela policiva objeto de la acción de tutela, se pronunció frente al informe presentado por la Personería Distrital de Santiago de Cali el 24 de marzo de 2022. Señaló que, a su juicio, el informe “no contiene los elementos descriptivos suficientes de una visita técnica”. Así mismo, afirmó que la querrela policiva tiene “origen distinto al proceso reivindicatorio” pues su objeto tiene relación con las “construcciones nuevas” efectuadas por los querellados en el año 2019. Finalmente, señaló que los querellados se encontraban en condición de acudir a la acción de tutela por intermedio de apoderado judicial, pues así han hecho parte de otros procesos judiciales.

<sup>111</sup> El programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza.

<sup>112</sup> El Programa Ingreso Solidario es un apoyo económico del Gobierno Nacional a hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad económica, cuyo fin es mitigar en esa población los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID-19.

### 3. Cuestión previa – la naturaleza jurídica de la función ejercida por el Corregidor de La Buitrera y de las decisiones cuestionadas en la tutela *sub examine*

34. *Naturaleza de las funciones de las autoridades de policía.* El “proceso único de policía”<sup>113</sup> se encuentra regulado en el Título 3, Capítulo 1, de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante “CNSCC”). Este procedimiento tiene por objeto regular “todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía”<sup>114</sup> y se rige por los principios de “oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe”<sup>115</sup>. La naturaleza de la función -administrativa o judicial- que las autoridades de policía ejercen en el proceso único de policía depende de “la finalidad perseguida”<sup>116</sup> con la actuación. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y administrativa<sup>117</sup>, si la finalidad de la actuación es “la preservación del orden público, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social”<sup>118</sup>, las autoridades de policía ejercen la *función de policía*, la cual tiene naturaleza administrativa. Por lo tanto, los actos que expidan en el marco de estos procesos son actos administrativos. En contraste, en los procesos en los que la finalidad de la actuación es “resolver un conflicto inter partes, en el cual la autoridad de policía se comporta como un tercero imparcial”<sup>119</sup>, estas ejercen una función jurisdiccional<sup>120</sup>, en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución<sup>121</sup>.

35. *La función policial de control urbanístico.* El artículo 135 del CNSCC establece los comportamientos contrarios a la convivencia que constituyen infracciones urbanísticas<sup>122</sup> y que, por lo tanto, “no deben realizarse”. Dentro de estas se encuentran, entre otras, (i) “parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir” sin “licencia o cuando esta hubiere caducado”<sup>123</sup> y (ii) “[u]sar o

<sup>113</sup> Ley 1801 de 2016, Título 3, Capítulo 1.

<sup>114</sup> Ib., art. 214.

<sup>115</sup> Ib., art. 213.

<sup>116</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección A, sentencia del 25 de octubre de 2019, Rad. No. 11001-03-26-000-2019-00007-00(63151).

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2019. Ver también, sentencia T-1104 de 2008.

<sup>118</sup> Ib.

<sup>119</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de mayo de 2019, Rad. No. 70001-23-33-000-2017-00201-01.

<sup>120</sup> Corte Constitucional, sentencia C-212 de 1994. La Corte Constitucional indicó: “[r]esulta, pues, ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito propio de las contravenciones especiales”.

<sup>121</sup> “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. (...)”.

<sup>122</sup> Ib., art. 135.

<sup>123</sup> Ib.



*destinar un inmueble*” contraviniendo “*los usos específicos del suelo*”<sup>124</sup>.

36. Las autoridades de policía son titulares de la “*función policial de control urbanístico*”<sup>125</sup>, la cual las faculta para investigar las conductas contrarias a la integridad urbanística e imponer las medidas correctivas o sanciones urbanísticas que correspondan. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>126</sup> han sostenido que la función policial de control urbanístico tiene carácter *administrativo*, no judicial. En efecto, al ejercer esta función, la autoridad de policía no actúa como un tercero imparcial en un conflicto *inter partes*, por el contrario, actúa en ejercicio de una función administrativa encaminada a preservar el orden público y la *integridad urbanística*. Por lo tanto, (i) las actuaciones de investigación que llevan a cabo para determinar la existencia de infracciones urbanísticas son actuaciones administrativas y (ii) las decisiones que toman en ejercicio de tal función son actos administrativos<sup>127</sup>.

37. *Caso concreto*. La Sala considera que durante el procedimiento de policía objeto de revisión el Corregidor de La Buitrera ejerció la función policial *administrativa* de control urbanístico y profirió actos administrativos. La Sala advierte que la señora Mancera Castro interpuso una querrela policiva “*por perturbación y protección a la propiedad*” que tenía por pretensión que se ordenara “*la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del inmueble*”, de modo que los querrellados fueran desalojados. Igualmente, denunció que los querrellados habrían realizado “*excavaciones y construcciones en la parte sur del predio*” que generaron presuntos “*daños ambientales*” al río Meléndez<sup>128</sup>.

38. Como se expuso, según la jurisprudencia constitucional, en los procesos policivos que tienen como finalidad amparar la posesión o la tenencia, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales pues resuelven conflictos *inter partes* y, en consecuencia, sus decisiones son actos de este tipo<sup>129</sup>. En este caso, sin embargo, la Sala advierte que, después de recibir el escrito de contestación en el que los querrellados afirmaron ser poseedores del predio e informaron que cursaba un proceso civil de pertenencia sobre el mismo, el Corregidor de La Buitrera afirmó que no se pronunciaría sobre la tenencia, posesión o propiedad de los lotes. Por lo tanto, indicó que el trámite policivo tendría como único objeto establecer si “*existe o no permiso para la realización de las obras urbanísticas, en este caso dos casas construidas en material de bareque*”<sup>130</sup>.

<sup>124</sup> Ib.

<sup>125</sup> Ley 1801 de 2016, art. 138.

<sup>126</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección A, sentencia del 25 de octubre de 2019, Rad. No. 11001-03-26-000-2019-00007-00(63151). Ver también, Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección A, sentencia del 25 de octubre de 2019, Rad. No. 11001-03-26-000-2019-00007-00(63151).

<sup>127</sup> Corte Constitucional, sentencia T-236 de 2019. Ver también, Corte Constitucional, sentencias T-327 de 2018 y T-596 de 2011.

<sup>128</sup> Exp. T-8.120.674. Querrela policiva, ff. 1 y 2.

<sup>129</sup> Corte Constitucional, sentencia T-427 de 2021.

<sup>130</sup> Exp. T-8.120.674, resolución No. 4161.2.10.005 del 25 de junio de 2019.

39. En este sentido, en la Resolución No.4161.2.10.005, del 25 de junio de 2019, el Corregidor de La Buitrera no resolvió un conflicto *inter partes* entre la señora Mancera Castro y los querellados en relación con la posesión o tenencia del predio. Únicamente se limitó a determinar si estos habían incurrido en infracciones urbanísticas. Al concluir que los querellados habían construido sin licencia, resolvió sancionarlos con la “*medida correctiva*” de demolición de las construcciones. En tales términos, la Sala encuentra que la Resolución No. 4161.2.10.005, del 25 de junio de 2019, cuestionada mediante la presente acción de tutela, es un acto administrativo que impone medidas correctivas y sanciones urbanísticas a presuntos infractores urbanísticos, no una providencia judicial<sup>131</sup>.

#### 4. Examen de procedibilidad

40. *Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “*protección inmediata de los derechos fundamentales*” de los ciudadanos por medio de un “*procedimiento preferente y sumario*”<sup>132</sup>. De acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

##### 4.1. Legitimación en la causa

(i) *La legitimación en la causa por activa en la acción de tutela*

41. *Consagración constitucional y definición.* La legitimación en la causa por activa para interponer acción de tutela es un derecho y un requisito general de procedibilidad. De un lado, es un derecho establecido en el artículo 86 de la Constitución, el cual prescribe que todas las personas están *legitimadas*, es decir, tienen la prerrogativa de interponer acción de tutela con el objeto de reclamar ante los jueces “*la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales*”. Esta prerrogativa constituye la “*calidad subjetiva*”<sup>133</sup> que la Constitución reconoce a las personas para denunciar las amenazas y vulneraciones a sus derechos fundamentales y reclamar su protección<sup>134</sup>. De otro lado, la legitimación en la causa por activa es un requisito

<sup>131</sup> La Sala resalta que en el encabezado y en el resolutivo primero, el Corregidor de La Buitrera calificó la Resolución No. 4161.2.10.005, del 25 de junio de 2019, como un acto administrativo “*por medio del cual se impone una sanción urbanística*”.

<sup>132</sup> Constitución Política, art. 86.

<sup>133</sup> Corte Constitucional, sentencias T-1191 de 2004 y T-167 de 2019.

<sup>134</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia 9221 del 15 de julio de 2019. “*La Sala ha dilucidado que la legitimación en la causa es la facultad o titularidad legal de una determinada persona para reclamar, defender, repeler, disputar o resistir sustancialmente, de otra el derecho controvertido, por ser esta última la llamada a solventarlo. Es cuestión de titularidad del derecho material*”.

de procedibilidad<sup>135</sup>, el cual exige que la acción de tutela sea ejercida, bien sea directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales<sup>136</sup>, es decir, por quien tiene un interés sustancial “*directo y particular*”<sup>137</sup> respecto de la solicitud de amparo<sup>138</sup>.

42. *Sujetos habilitados para interponer la acción de tutela.* El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que el titular de los derechos fundamentales está facultado para interponer la acción de tutela a nombre propio<sup>139</sup>. Sin embargo, también permite que la solicitud de amparo sea presentada (i) por medio de representante legal, (ii) mediante apoderado judicial o (iii) a través de agente oficioso. La posibilidad de que la acción de tutela no sea formulada directamente por el titular de los derechos fundamentales está sujeta al cumplimiento de diversos requisitos que tienen por objeto constatar “*la habilitación sustancial y procedimental de quien asume la defensa ajena*”<sup>140</sup>.

43. *La agencia oficiosa en el trámite de tutela.* El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que en el trámite de tutela es posible “*agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa*”. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (*agente*) interponga, directamente y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (*agenciado*)<sup>141</sup>. El agente carece, en principio, de un interés sustancial propio en la acción que interpone, puesto que la vulneración de derechos que somete al conocimiento del juez de tutela sólo está relacionada con “*intereses individuales del titular de los mencionados derechos*”<sup>142</sup>.

44. La procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela está supeditada al cumplimiento de dos “*requisitos normativos*”<sup>143</sup>, los cuales buscan preservar la autonomía de la voluntad<sup>144</sup> del titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados y evitar que, “*sin justificación alguna, cualquier persona pueda actuar en nombre y representación de otra*”<sup>145</sup>. Primero, la *manifestación del agente oficioso* de estar actuando en tal calidad. Al respecto, el artículo 10.2 del Decreto Ley 2591 de 1991 prescribe que el agente debe manifestar que actúa “*en defensa de*

<sup>135</sup> Corte Constitucional, sentencias T-511 de 2017 y T-708 de 2017.

<sup>136</sup> Corte Constitucional, sentencias T-697 de 2006, T-176 de 2011, T-279 de 2021, T-292 de 2021 y T-320 de 2021.

<sup>137</sup> Corte Constitucional, sentencias T-176 de 2011 y T-320 de 2021.

<sup>138</sup> El juez de tutela debe de constatar que “*los derechos a resguardar est[á]n en cabeza del accionante y no, en principio, de otra persona*”<sup>138</sup>. Ver sentencia T-411 de 2017.

<sup>139</sup> En efecto, dispone que a acción de tutela podrá ser ejercida por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales “*quien actuará por sí misma o a través de representante*” (subrayado fuera del texto).

<sup>140</sup> Corte Constitucional, sentencia T-516 de 2019.

<sup>141</sup> Corte Constitucional, sentencias T-652 de 2008, T-486 de 2016 y T-406 de 2017.

<sup>142</sup> Corte Constitucional, sentencia T-452 de 2001.

<sup>143</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-055 de 2015, T-162 de 2016, T-120 de 2017, T-733 de 2017, T-020 de 2018 y SU-508 de 2020.

<sup>144</sup> Corte Constitucional, sentencia T-183 de 2017.

<sup>145</sup> Corte Constitucional, sentencia T-397 de 2017.

*derechos ajenos*<sup>146</sup>, sin que se requieran “*fórmulas sacramentales*”<sup>147</sup> para tal manifestación<sup>148</sup>.

45. Segundo, la *imposibilidad del agenciado* de defender directamente sus derechos<sup>149</sup>. El juez debe constatar que existe prueba “*siquiera sumaria*”<sup>150</sup> de que el agenciado no se encuentra en condiciones para interponer la acción<sup>151</sup>. La imposibilidad para acudir directamente a la acción de tutela va más allá “*de lo que legalmente constituye la capacidad*”<sup>152</sup> y, en este sentido, también puede presentarse por “*circunstancias físicas*”, “*razones síquicas*” que hubieren afectado el estado mental del accionante, o un “*estado de indefensión que le impida acudir a la justicia*”<sup>153</sup>. La Corte Constitucional ha resaltado que el juez de tutela debe ser flexible y deferente al momento de valorar la prueba de la imposibilidad del agenciado. Esto implica que (i) tal imposibilidad puede demostrarse “*por cualquier medio probatorio*”<sup>154</sup>, (ii) puede inferirse razonablemente de los hechos narrados en la solicitud de amparo<sup>155</sup> y (iii) en cualquier caso, el juez debe “*desplegar sus atribuciones en materia probatoria para establecer la certeza de las afirmaciones hechas*” en relación con la imposibilidad del titular de los derechos fundamentales para presentar la acción<sup>156</sup>.

46. De acuerdo con la reciente jurisprudencia Constitucional<sup>157</sup>, la *ratificación* del agenciado de los hechos y pretensiones de la acción no es un requisito normativo de procedencia de la agencia oficiosa<sup>158</sup>. Por el contrario, es un mecanismo “*excepcional*”<sup>159</sup> con el que cuenta el juez constitucional cuando no encuentra acreditada la imposibilidad del agenciado para interponer la solicitud de amparo. En estos eventos, si el agenciado ratifica la tutela, “*tal circunstancia convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa*”<sup>160</sup>.

47. *Caso concreto*. La Sala considera que el requisito de legitimación en la causa por activa se encuentra satisfecho debido a que se cumplen los requisitos de la agencia oficiosa. De un lado, el señor Cristian Javier Agredo manifestó

<sup>146</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-055 de 2015, T-200 de 2016, T-594 de 2016 y T-231 de 2020, entre otras.

<sup>147</sup> *Ib.*

<sup>148</sup> Este requisito podrá darse por acreditado si de los hechos y las pretensiones de la tutela es posible inferir que el tercero ejerce la acción en calidad de agente oficioso. Ver sentencia T-072 de 2019.

<sup>149</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021.

<sup>150</sup> Corte Constitucional, sentencias T-709 de 1998, T-1326 de 2000 y SU-173 de 2015.

<sup>151</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-288 de 2016.

<sup>152</sup> Corte Constitucional, sentencia T-174 de 2017.

<sup>153</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-707 de 1996. Ver también, sentencia T-976 de 2000.

<sup>154</sup> Corte Constitucional, sentencia T-543 de 2003.

<sup>155</sup> Corte Constitucional, sentencias T-729 de 2017 y T-720 de 2016.

<sup>156</sup> *Ib.*

<sup>157</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-055 de 2015, SU-173 de 2015, SU-509 de 2020 y SU-150 de 2021.

<sup>158</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021.

<sup>159</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-173 de 2015.

<sup>160</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021. Ver también, sentencias T-044 de 1996, T-452 de 2001, T-244 de 2015, T-303 de 2016 y T-215 de 2019.

expresamente estar “*actuando como agente oficioso de los señores OLIVA ORTIZ TOPA (...) [y] HONORALDO GARZON*”<sup>161</sup>. De otro lado, la Sala constata que los agenciados se encontraban imposibilitados para presentar la acción de tutela a nombre propio habida cuenta de su situación de vulnerabilidad económica y social. En efecto, según el informe rendido por la personería distrital de Cali, estos se encuentran en una situación de “*extrema pobreza*” y cuentan con bajos niveles de escolaridad. Además, los agenciados ratificaron la acción de tutela puesto que, en el trámite de revisión, convalidaron la gestión adelantada por Cristian Javier Agredo y expresaron que no acudieron directamente ante el juez constitucional “*por falta de escolaridad*”<sup>162</sup>.

(ii) *La legitimación en la causa por pasiva en la acción de tutela*

48. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de “*toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales*”. La Corte Constitucional ha resaltado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto -autoridad pública o particular- que cuenta con la aptitud o “*capacidad legal*”<sup>163</sup> para responder a la acción y ser demandado, bien sea porque es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o es el llamado a resolver las pretensiones<sup>164</sup>. La Sala constata que las entidades accionadas se encuentran legitimadas por pasiva. De un lado, el Corregidor de La Buitrera fue la autoridad policiva que adelantó el proceso policivo por infracción urbanística y expidió las decisiones y actos administrativos cuestionados en la acción de tutela. De otro lado, el municipio de Santiago de Cali es la entidad territorial a la que se encuentra adscrita la Inspección de Policía del Corregimiento de la Buitrera y, además, es la entidad llamada a garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, el cual se encuentra presuntamente amenazado.

## 4.2. Inmediatez

49. *El requisito de inmediatez de la acción de tutela.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección “*inmediata*” de derechos fundamentales. No existe un término constitucional y legal dentro del cual los ciudadanos deben interponer esta acción<sup>165</sup>. Sin embargo, esto no implica que la solicitud de amparo pueda presentarse en cualquier tiempo<sup>166</sup>, puesto que ello “*desvirtuaría el propósito mismo de la tutela, el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los*

<sup>161</sup> Exp. T-8.120.674. Acción de tutela, f. 1.

<sup>162</sup> Informe remitido por la Personería Distrital de Santiago de Cali a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 25 de marzo de 2022.

<sup>163</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2021.

<sup>164</sup> Sentencia T-593 de 2017.

<sup>165</sup> Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

<sup>166</sup> Corte Constitucional, sentencia T-580 de 2017.

*derechos fundamentales*”<sup>167</sup>. En tales términos, según la jurisprudencia constitucional, el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “*término razonable*”<sup>168</sup> respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales<sup>169</sup>.

50. La acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de inmediatez porque fue presentada de forma oportuna. En criterio de la Sala, contrario a lo considerado por los jueces de instancia, el último hecho presuntamente vulnerador de los derechos fundamentales de los agenciados habría ocurrido el 6 de octubre de 2020, fecha en la cual el Corregidor de La Buitrera informó a los querellados el oficio 4161.040.2.1.26.2020, por medio del cual determinó que el 15 de octubre de 2020 a las 9:00 A.M. se realizarían las demoliciones ordenadas en la resolución No.4161.2.10.005 de 2019. La acción de tutela fue presentada el 12 de octubre de 2020, es decir, 6 días después de la notificación de la fecha de demolición de la vivienda de los agenciados (último hecho vulnerador), término de interposición que la Sala estima razonable.

### 4.3. Subsidiariedad

(i) *El requisito de subsidiariedad en controversias sobre actos administrativos de carácter particular y concreto*

51. *El requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. El principio de subsidiariedad parte del supuesto de que las acciones y recursos judiciales ordinarios están diseñados para proteger la vigencia de los derechos fundamentales y, por lo tanto, los jueces ordinarios son quienes “*tienen el deber preferente*” de garantizarlos<sup>170</sup>. En virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela sólo procede en dos supuestos excepcionales<sup>171</sup>: (i) como *mecanismo de protección definitivo*, si el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial *idóneo y eficaz*; o (ii) como *mecanismo de protección transitorio* si la tutela se utiliza con el propósito de “*evitar un perjuicio irremediable*”<sup>172</sup>.

52. *Idoneidad y eficacia del medio de defensa judicial.* El mecanismo judicial ordinario es *idóneo* si “*es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales*”<sup>173</sup> y, en consecuencia, permite analizar la

<sup>167</sup> Corte Constitucional, sentencia T-307 de 2017.

<sup>168</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999.

<sup>169</sup> Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2015.

<sup>170</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-691 de 2017.

<sup>171</sup> Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2021.

<sup>172</sup> Constitución Política, art. 86.

<sup>173</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

“*controversia en su dimensión constitucional*”<sup>174</sup> y brindar un “*remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados*”<sup>175</sup> equivalente al que el juez constitucional podría otorgar<sup>176</sup>. Por su parte, para que el mecanismo judicial ordinario sea *eficaz*, el juez constitucional debe verificar su eficacia en abstracto y en concreto. El medio de defensa ordinario es *eficaz* en abstracto cuando “*está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados*”<sup>177</sup> y es *eficaz* en concreto si, “*atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante*”<sup>178</sup>, es lo suficientemente expedito<sup>179</sup> para garantizar sus derechos. Por lo tanto, la eficacia en concreto del mecanismo ordinario exige examinar si agotar la vía ordinaria constituiría una carga desproporcionada para el accionante, en consideración a su situación particular.

53. *El perjuicio irremediable.* La tutela procede como “*mecanismo transitorio*”<sup>180</sup> en aquellos eventos en que, a pesar de existir un medio judicial ordinario idóneo y eficaz, este no permite “*evitar un perjuicio irremediable*”<sup>181</sup> a los derechos fundamentales del accionante. La Corte Constitucional ha indicado que existe un perjuicio irremediable cuando existe un riesgo de afectación *inminente y grave* del derecho fundamental invocado que requiere de medidas *urgentes e impostergables* de protección<sup>182</sup>.

54. *La acción de tutela contra actos administrativos.* Por regla general, la acción de tutela es improcedente para cuestionar actos administrativos de carácter particular y concreto<sup>183</sup>. Lo anterior, debido a que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 de la Ley 1437 de 2011) es el mecanismo ordinario idóneo y eficaz para controvertir estos actos. Este medio es idóneo porque permite anular el acto administrativo y “*reparara el daño*” generado por actuaciones administrativas que hubieren vulnerado “*un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica*”<sup>184</sup>. De otro lado, es eficaz en abstracto pues la normativa que lo regula cuenta con la posibilidad de solicitar medidas cautelares como la suspensión provisional del acto administrativo demandado, lo que le da la aptitud de “*mecanismo no menos y efectivo que la acción de tutela, (...) cuando una Entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado*”<sup>185</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha

<sup>174</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-081 de 2020.

<sup>175</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-132 de 2018. Ver también, sentencia SU-961 de 1999.

<sup>176</sup> Corte Constitucional, sentencias T-384 de 1998, T-204 de 2004 T-361 de 2017.

<sup>177</sup> *Ib.*

<sup>178</sup> Decreto 2591 de 1991, art. 6. “*La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante*”.

<sup>179</sup> *Ib.*

<sup>180</sup> Constitución Política, art. 86.

<sup>181</sup> *Ib.*

<sup>182</sup> Corte Constitucional, sentencias T-387 de 2017, T-176 de 2020 y T-071 de 2021, entre muchas otras.

<sup>183</sup> Corte Constitucional, sentencias T-327 de 2018, T-002 de 2019 y T-236 de 2019.

<sup>184</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 138. Ver también, Corte Constitucional, sentencia T-137 de 2020.

<sup>185</sup> Corte Constitucional, sentencias T-236 de 2019 y T-572 de 2016.

aceptado excepcionalmente la procedencia del amparo constitucional si se evidencia que “*el mecanismo ordinario es ineficaz o inapropiado*” en el caso concreto<sup>186</sup> o existe un riesgo de perjuicio irremediable, habida cuenta de que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional o se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica.

(ii) *La acción de tutela sub examine satisface el requisito de subsidiariedad*

55. La Sala considera que la acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de subsidiariedad, porque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz en concreto en este caso. Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad económica y social en la que se encuentran. Al respecto, la Sala advierte que la Personera Delegada de la Personería Distrital de Santiago de Cali, María Mercedes Marmolejo informó a la Corte que, en la visita llevada a cabo el 24 de marzo de 2022 a la vivienda de los agenciados, pudo constatar que (i) los accionantes se encuentran en una situación de “*extrema pobreza*”<sup>187</sup> y (ii) cuentan con un nivel educativo precario e, incluso, el señor Honoraldo Garzón, es analfabeta<sup>188</sup>, situación que, en términos de la jurisprudencia constitucional, los ubica en una “*situación de intensa vulnerabilidad*”<sup>189</sup> que deriva en una “*evidente dificultad para el ejercicio adecuado de los derechos*”<sup>190</sup>. Además, (iii) la solicitud de amparo también tiene por objeto proteger de los derechos prevalentes de “*dos menores de edad de 7 y 2 años*”<sup>191</sup>, hijos menores de la señora Vanesa Garzón.

56. De otro lado, la Sala advierte que los actos administrativos cuestionados, mediante los cuales el Corregidor de La Buitrera sancionó a los accionantes con la orden de demolición de las casas de bareque en las que habitan, amenazan sus derechos fundamentales a la vivienda digna y mínimo vital. En efecto, los accionantes no cuentan con los recursos para procurar una vivienda por sus propios medios y derivan su sustento de las actividades de pan coger que desarrollan en el predio. En criterio de la Sala, esto implica que la acción de nulidad y restablecimiento no permitiría brindar una protección suficientemente expedita de los derechos fundamentales de los accionantes y por lo tanto resulta ineficaz en el caso concreto<sup>192</sup>. En tales términos, a diferencia de lo considerado

<sup>186</sup> Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2018. Ver también, sentencia T-816 de 2012.

<sup>187</sup> Informe remitido por la Personería Distrital de Santiago de Cali a la Secretaría de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 25 de marzo de 2022. Esta situación se pudo verificar también mediante la consulta en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – Sisbén, en donde los agenciados se encuentran clasificados en la categoría A3, *pobreza extrema*.

<sup>188</sup> Ib.

<sup>189</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-005 de 2018.

<sup>190</sup> Corte Constitucional, sentencia T-623 de 2017.

<sup>191</sup> Ib.

<sup>192</sup> La Sala resalta que el 13 de octubre de 2020, mediante acta de visita 4161.2.10.050.36.2020, César Augusto Lemos, en calidad de “*Asesor del Alcalde y en representación del comité de Alertas Tempranas [y] control de invasiones*” y el Corregidor de La Buitrera, dejaron constancia de que se suspendería la ejecución de la resolución No.4161.2.10.005. Lo anterior, con el fin de convocar a las entidades municipales a “*que presenten la*



por los jueces de instancia, la Sala concluye que la acción de tutela es procedente como *mecanismo definitivo* de protección de los derechos fundamentales de los accionantes.

## 5. Examen de fondo

57. En el presente acápite, la Sala examinará si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, vivienda digna y mínimo vital. Para ello, en primer lugar, hará una breve descripción del proceso policivo por infracción urbanística, así como de las medidas correctivas y sanciones urbanísticas que las autoridades de policía pueden imponer a los sujetos que incurran en infracciones urbanísticas (sección 5.1 *infra*). En segundo lugar, la Sala se referirá a la protección procesal y sustantiva de la que son titulares los sujetos de especial protección constitucional que participan como presuntos infractores urbanísticos en los procesos policivos. En concreto, la Sala se referirá a la protección cualificada al debido proceso y a la protección reforzada del derecho fundamental a la vivienda digna (secciones 5.2 y 5.3 *infra*). En tercer lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto, para lo cual planteará problemas jurídicos independientes en relación con las presuntas vulneraciones al debido proceso, de un lado, y los derechos fundamentales a la vivienda digna, y al mínimo vital, de otro (sección 5.4 *infra*). Por último, de encontrarse acreditada una vulneración, adoptará los remedios que correspondan (sección 6 *infra*).

### 5.1. El proceso policivo por infracción urbanística

58. El artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que la licencia urbanística es el “*acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras*” de urbanización y de construcción, entre otras<sup>193</sup>. La licencia urbanística garantiza el cumplimiento de las normas urbanísticas, especialmente, las adoptadas en los Planes de Ordenamiento Territoriales (en adelante, POT), en los instrumentos que lo complementen y en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP)<sup>194</sup>. Las licencias urbanísticas pueden ser de urbanización, parcelación, subdivisión, intervención y ocupación del espacio público y construcción. El

---

*oferta institucional del municipio para este tipo de situaciones (...) con el fin de que prevalezca (sic) los derechos fundamentales de la señora OLIVA ORTIZ TOPA*”. Así mismo, en el marco del trámite de revisión, la Inspección de Policía de la Buitrera informó que no ejecutaría la orden de demolición hasta que no culminaran las acciones judiciales que se encontraban en curso. En criterio de la Sala, la suspensión de la resolución no implica que no exista una presunta amenaza o vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes que deba ser resuelta de forma urgente por el juez de tutela. Esto, porque (i) la resolución sigue en firme y no ha sido revocada, (ii) la suspensión de la resolución fue ordenada después de interpuesta la acción de tutela y, en concreto, el mismo día en que la medida provisional fue ordenada por el juez de tutela de primera instancia y (iii) no existe prueba de que las entidades accionadas hayan llevado a cabo ninguna gestión para examinar medidas alternativas de vivienda.

<sup>193</sup> Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.6.1.1.1.

<sup>194</sup> Corte Constitucional, sentencia T-002 de 2019. Ver también, sentencia T-282-20.

artículo 135 del CNSCC, establece los comportamientos contrarios a la convivencia que constituyen infracciones urbanísticas<sup>195</sup> y que, por lo tanto, “no deben realizarse”. Dentro de estas se encuentran, entre otras, (i) “parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir” sin “licencia o cuando esta hubiere caducado”<sup>196</sup> y (ii) “[u]sar o destinar un inmueble” contraviniendo “los usos específicos del suelo”<sup>197</sup>.

59. El artículo 135 del CNSCC dispone que, en ejercicio de la “función policial de control urbanístico”<sup>198</sup>, las autoridades policivas están facultadas para adelantar procesos administrativos encaminados a investigar la comisión de infracciones urbanísticas e imponer medidas correctivas o sanciones a los infractores que sean razonables, necesarias y proporcionadas<sup>199</sup>. Las medidas correctivas se “imponen por las autoridades de policía a toda persona que ejecute comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia”<sup>200</sup>. Según el artículo 172 del CNSCC, las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio<sup>201</sup>, pues su objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”<sup>202</sup>. Son medidas correctivas, entre otras, la demolición de una construcción, la expulsión del domicilio, la suspensión de una obra y el desalojo<sup>203</sup>.

60. Los procedimientos de policía por infracción urbanística deben adelantarse por medio del “proceso único de policía”<sup>204</sup> regulado en el Título 3, Capítulo 1, del CNSCC. Este procedimiento tiene por objeto regular “todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía”<sup>205</sup> y se rige por los principios de “oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe”<sup>206</sup>. Existen dos tipos de procesos administrativos de policía<sup>207</sup>: (i) el proceso verbal inmediato<sup>208</sup> y (ii) el proceso verbal abreviado<sup>209</sup>.

<sup>195</sup> Ib., art. 135.

<sup>196</sup> Ib.

<sup>197</sup> Ib.

<sup>198</sup> Ib.

<sup>199</sup> Ley 1801 de 2018. “**ARTÍCULO 8o. PRINCIPIOS.** Son principios fundamentales del Código (...) 12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. 13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”. Ver también, Corte Constitucional, sentencias T-596 de 2011, T-327 de 2018 y T-236 de 2019.

<sup>200</sup> Ley 1801 de 2016, art. 172. Ver también, sentencia C-600 de 2019.

<sup>201</sup> Ley 1801 de 2016, art. 172. Ver también, sentencias C-282 de 2017 y C-600 de 2019.

<sup>202</sup> Ib.

<sup>203</sup> Ley 1801 de 2016, art. 173. La Sala resalta, sin embargo, que conforme al artículo 104 de la Ley 388 de 1997 la demolición y la suspensión de la construcción también son sanciones urbanísticas.

<sup>204</sup> Ley 1801 de 2016, Título 3, Capítulo 1.

<sup>205</sup> Ib., art. 214.

<sup>206</sup> Ib., art. 213.

<sup>207</sup> Ib., art. 221. “**ARTÍCULO 221. CLASES DE ACTUACIONES.** Las actuaciones que se tramiten ante las autoridades de Policía, se regirán por dos clases: la verbal inmediata y la verbal abreviada”.

<sup>208</sup> Ley 1801 de 2016, Título 3, Capítulo 2.

A través del primero de ellos, se tramitan “*los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía*”<sup>210</sup>. El proceso verbal abreviado, por su parte, es competencia de “*los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía*”<sup>211</sup>. El artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 regula el trámite del proceso verbal abreviado y establece reglas de legitimación, citación, práctica de pruebas, audiencias y recursos, las cuales deben ser respetadas por las autoridades de policía que adelantan estos procesos.

61. El siguiente cuadro resume tales reglas con especial énfasis en las que son relevantes para este caso:

<b>Etapas y práctica de pruebas en el proceso policivo verbal abreviado</b>	
<b>I. Inicio de la acción</b> <sup>212</sup>	La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor.
<b>II. Citación</b> <sup>213</sup>	La autoridad de policía debe citar a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor en el término de los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia. Esta citación debe llevarse a cabo a través de “ <i>comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento</i> ”.
<b>III. Audiencia pública</b> <sup>214</sup>	<p>La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta tendrá las siguientes etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Argumentos</i>. La autoridad otorgará a las partes (quejoso y presunto infractor) veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;</li> <li>2. <i>Invitación a conciliar</i>. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias.</li> <li>3. <i>Pruebas</i>. La práctica de pruebas se sujeta a las siguientes reglas: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) La autoridad de policía decretará de oficio o a petición de parte las pruebas pertinentes y conducentes, las cuales se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;</li> <li>(ii) La autoridad de policía puede decretar la inspección judicial la cual se sujetará a las siguientes reglas: (a) la autoridad deberá notificar al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso, (b) la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos; y (c) durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.</li> </ul> </li> </ol>
	Agotada la etapa probatoria en la audiencia pública, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva. La decisión “ <i>quedará notificada en estrados</i> ”. Según el artículo 135 del CNPSC, la autoridad de policía puede imponer dos tipos de medidas correctivas por infracciones urbanísticas que dependen de la aptitud del terreno:

<sup>209</sup> Ley 1801 de 2016, Título 3, Capítulo 3.

<sup>210</sup> Ib., art. 222.

<sup>211</sup> Ib., art. 223.

<sup>212</sup> Ley 1801 de 2016, art. 223.1

<sup>213</sup> Ib., art. 223.2.

<sup>214</sup> Ib., art. 223.3.

<b>IV. Decisión y tipos de sanciones</b> <sup>215</sup>	<p>(i) <i>Terrenos no aptos.</i> En los casos de construcciones en terrenos “no aptos o sin previa licencia” la autoridad policiva puede ordenar el desalojo y, además, “impondrá de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición”.</p> <p>(ii) <i>Terrenos aptos.</i> Cuando el infractor lleva a cabo una actuación urbanística sin previa licencia en “predios aptos”, la autoridad policiva deberá conceder “un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio”. En caso de no hacerlo, el infractor “no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta”.</p>
<b>V. Recursos</b> <sup>216</sup>	<p>Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, “el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo”.</p>

62. La facultad de las autoridades de policía para adelantar procesos policivos por infracción urbanística no se limita a la protección de derechos reales y la integridad urbanística “*ni está desprovist[a] de relevancia constitucional*”<sup>217</sup>. La Corte Constitucional ha reconocido que las personas que se encuentran en situación de pobreza se ven obligadas a acudir a “*mecanismos de hecho*”<sup>218</sup>, tales como la ocupación de predios privados o públicos y la construcción sin licencia, para poder tener un lugar donde vivir<sup>219</sup>. En estos eventos, las órdenes de desalojo de los predios o la demolición de las obras que se impongan como medidas correctivas o sancionatorias pueden tener un impacto significativo en los derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital, debido a que los sujetos no cuentan con los recursos para procurar una vivienda por sus propios medios.

63. La Corte Constitucional ha sostenido que las autoridades policivas deben considerar no sólo la legalidad de las medidas correctivas y sanciones urbanísticas que impongan, sino también los efectos que estas pueden tener en los derechos fundamentales de los presuntos infractores. Lo anterior, con el objeto de armonizar la protección de la integridad urbanística y la convivencia con las necesidades de vivienda de aquellos sujetos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad económica y social<sup>220</sup>. En concreto, este tribunal ha señalado que los ocupantes irregulares de predios públicos y privados que tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional, derivada de una situación de vulnerabilidad económica y social, son titulares de una protección reforzada en los procesos policivos por infracción urbanística. Esta protección reforzada se concreta en dos garantías *iusfundamentales*: (i) la garantía cualificada del derecho al debido proceso administrativo en el trámite

<sup>215</sup> Ib.

<sup>216</sup> Ib., art. 223.4.

<sup>217</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>218</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>219</sup> Comité DESC, dictamen del caso *Ben Djazia y otros c. España*, (A/HRC/40/61), párr. 41. Ver también, Comité DESC, dictamen del caso *El Ayoubi y El Azouan Azouz v. España*, E/C.12/69/D/54/2018, párr. 13.1.

<sup>220</sup> Corte Constitucional, sentencias T-816 de 2012, T-327 de 2018, T-046 de 2015.

policivo y (ii) la garantía especial del derecho a la vivienda digna<sup>221</sup>. A continuación, la Sala se referirá a estas garantías.

## **5.2. Protección constitucional cualificada del derecho fundamental al debido proceso administrativo en procesos policivos por infracción urbanística**

64. *El derecho fundamental al debido proceso administrativo.* El debido proceso es un pilar esencial de las sociedades democráticas. El artículo 29 de la Constitución reconoce su existencia como derecho fundamental al establecer que “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. De la misma forma, este derecho está consagrado en otras normas que forman parte del bloque de constitucionalidad. En concreto, en los artículos 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 18 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

65. El derecho fundamental al debido proceso *administrativo*<sup>222</sup> es aquel que otorga a las personas la facultad de exigir que todas las actuaciones administrativas<sup>223</sup> se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas, requisitos, condiciones y garantías *iusfundamentales*<sup>224</sup> previamente establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos<sup>225</sup>. Este derecho está “*íntimamente ligado con la noción de justicia*”<sup>226</sup>, debido a que condiciona y limita el ejercicio de los poderes del Estado y asegura que los administrados no sean sometidos a decisiones arbitrarias<sup>227</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, la protección y garantía del debido proceso en las actuaciones administrativas persigue tres finalidades: (i) asegurar el “*ordenado funcionamiento de la administración*”<sup>228</sup> y el cumplimiento de los principios de la función pública, (ii) garantizar la validez y corrección de las actuaciones de las autoridades públicas y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados<sup>229</sup>.

66. *Ámbito de protección.* El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de *garantías*

<sup>221</sup> Corte Constitucional, sentencias T-547 de 2019, T-109 de 2015 y SU-016 de 2021.

<sup>222</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-796 de 2006, T-051 de 2016 y C-165 de 2019.

<sup>223</sup> Corte Constitucional, sentencia T-103 de 2006.

<sup>224</sup> Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2021. Ver también, sentencia T-595 de 2020.

<sup>225</sup> Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010. Ver también, sentencias T-514 de 2001, T-604 de 2013 y C-162 de 2021.

<sup>226</sup> Corte IDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 151. Ver también, Corte Constitucional, sentencias C-025 de 2009 y C-633 de 2014.

<sup>227</sup> Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2021.

<sup>228</sup> Id.

<sup>229</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

*iusfundamentales esenciales*<sup>230</sup> que protegen al individuo incurso en cualquier tipo de actuación administrativa<sup>231</sup>. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras, (i) el principio de legalidad<sup>232</sup>, (ii) el derecho de defensa y contradicción, (iii) el deber de motivación, (iv) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos, (v) el derecho a impugnar las decisiones<sup>233</sup> y, por último, (vi) el plazo razonable<sup>234</sup>.

67. *La protección procesal cualificada de los sujetos de especial protección constitucional en los procesos policivos.* Las garantías *iusfundamentales* esenciales del debido proceso deben observarse en “*toda actividad de la administración pública en general*”<sup>235</sup>, sin embargo, su contenido y alcance varía dependiendo del tipo de proceso y de los sujetos investigados. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que los ocupantes de predios privados o públicos que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional son titulares de una protección procesal “*cualificada*”<sup>236</sup> en los procesos policivos por infracción urbanística<sup>237</sup>.

68. Esta protección cualificada exige, de un lado, que las autoridades administrativas observen y salvaguarden las *garantías iusfundamentales* que integran el ámbito de protección del debido proceso de forma más estricta y rigurosa<sup>238</sup>, con el objeto de maximizar la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional<sup>239</sup>. De otro, que las normas procedimentales deben aplicarse con “*especial atención a las condiciones particulares*”<sup>240</sup> de los presuntos infractores. Esto implica que, conforme al artículo 13 de la Constitución, la administración debe adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos por infracción urbanística, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva<sup>241</sup>. Diversas Salas de Revisión se han pronunciado sobre el

<sup>230</sup> Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014. Ver también, sentencias C-316 de 2008, C-600 de 2019, C-029 de 2021, C-162 de 2021, T-177 de 2021 y T-398 de 2021. El contenido y alcance de las garantías *iusfundamentales* en el marco de procesos administrativos no es idéntico al que estas tienen en los procesos judiciales. La Corte Constitucional ha aclarado que la interpretación de las garantías que componen el debido proceso administrativo debe ser llevada a cabo bajo estándares más flexibles y menos exigentes, con el objeto de asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración. Al respecto, ver Corte Constitucional sentencia C-600 de 2019. “*Sin embargo, no puede asegurarse que todas las garantías del debido proceso se apliquen con la misma rigurosidad en las actuaciones judiciales o administrativas, pues cada ámbito cuenta con peculiaridades que le son propias. Por ejemplo, en la sentencia C-316 de 2008 se consideró que ‘los estándares aplicables a los procedimientos administrativos pueden ser menos exigentes que los aplicables al proceso penal. Por esta razón, la Corte ha encontrado ajustado a la Carta que algunas de las medidas administrativas - como multas u otras medidas correctivas - impuestas por la autoridad administrativa tengan lugar después de un procedimiento que es menos exigente que el proceso penal’*”.

<sup>231</sup> Corte Constitucional, sentencias C-341 de 2014 y C-403 de 2016.

<sup>232</sup> Corte Constitucional, sentencia T-232 de 2018.

<sup>233</sup> Corte Constitucional, sentencias T-044 de 2018 y SU-016 de 2021.

<sup>234</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-213 de 2021 y T-177 de 2021.

<sup>235</sup> Corte Constitucional, sentencia C-403 de 2016.

<sup>236</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021. Ver también, sentencia T-331 de 2014.

<sup>237</sup> Corte Constitucional, sentencias T-528 de 2011, T-689 de 2013, T-247 de 2018 y T-547 de 2019.

<sup>238</sup> Corte Constitucional, sentencia T-427 de 2021.

<sup>239</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>240</sup> Corte Constitucional, sentencia T-709 de 2014. Ver también, sentencia T-331 de 2014.

<sup>241</sup> Corte Constitucional, sentencias T-380 de 2017 y T-623 de 2017.

alcance que esta protección procesal cualificada supone en relación con el alcance del principio de legalidad y el derecho de defensa en el trámite de los procesos policivos<sup>242</sup>, así como el deber de motivación de los actos administrativos que imponen medidas correctivas de desalojo y demolición<sup>243</sup>.

69. (i) *El principio de legalidad en los procesos policivos.* Conforme a los artículos 29 de la Constitución y 3.1 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) el principio de legalidad, como componente del derecho fundamental al debido proceso administrativo, exige que las actuaciones administrativas se desarrollen con estricta sujeción a las “*normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley*”<sup>244</sup>. Las autoridades públicas vulneran el principio de legalidad en aquellos eventos en los que adelantan los procesos administrativos sin observar las reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para practicar y controvertir pruebas, competencias, instancias y recursos dispuestos en la ley para adelantar los procedimientos administrativos<sup>245</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, esto ocurre, entre otros supuestos, cuando (i) el funcionario “*aplica un trámite ajeno al asunto sometido a su competencia*”<sup>246</sup>, (ii) no se agotan “*etapas sustanciales del procedimiento establecido*”, (iii) se “*eliminan trámites procesales vulnerando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes*” y (iv) se suprimen “*oportunidades procesales para que las partes o intervinientes en el proceso ejerzan las potestades otorgadas por el legislador al regular el procedimiento*”<sup>247</sup>.

70. El principio de legalidad exige que los procesos policivos por infracciones urbanísticas que puedan afectar los derechos de sujetos de especial protección constitucional se adelanten con estricta sujeción a las normas de procedimiento previstas en el CNSCC y en el CPACA. En la sentencia T-176 de 2019, la Sala Primera de Revisión concluyó que el Inspector de Policía de Bayunca, Bolívar, vulneró el principio de legalidad e incurrió en defecto procedimental absoluto en el marco de un proceso policivo por perturbación de la posesión que adelantaba en contra de la Fundación Mario Santo Domingo. Lo anterior, debido a que (i) no suspendió la audiencia pública prevista en el artículo 223.1 del CNPC, a pesar de que la Fundación querellada no había asistido y (ii) no brindó a la referida fundación la posibilidad de justificar su inasistencia en los términos de la sentencia C-349 de 2017. En criterio de la Sala, dicha decisión desconoció las reglas de trámite del procedimiento policivo y, además, al privar a la fundación del derecho a participar en la audiencia, violó los derechos de defensa y contradicción por cuanto le impidió presentar alegatos de conclusión, controvertir las pruebas e impugnar la decisión.

<sup>242</sup> Corte Constitucional, sentencias T-455 de 2005, T-232 de 2018, T-176 de 2019 y T-375 de 2021.

<sup>243</sup> Corte Constitucional, sentencias T-623 de 2017, T-380 de 2017 y T-623 de 2017.

<sup>244</sup> Ley 1437 de 2011, art. 2(1). Corte Constitucional, sentencias T-455 de 2005, T-232 de 2018, T-375 de 2021 y C-029 de 2021.

<sup>245</sup> Corte Constitucional, sentencias T-232 de 2018 y T-375 de 2021.

<sup>246</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-159 de 2002 y T-295 de 2018.

<sup>247</sup> Corte Constitucional, sentencias T-174 de 2016 y T-333 de 2016.

71. (ii) *El derecho de defensa en los procesos policivos*. El derecho de defensa es un componente esencial del debido proceso administrativo que obliga al Estado a tratar al individuo “*como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo*”<sup>248</sup>. La jurisprudencia constitucional ha definido este derecho como aquel que otorga al administrado la facultad de “*hacer valer sus derechos sustanciales*”<sup>249</sup> durante la actuación administrativa. Este derecho tiene “*un alto nivel de indeterminación*”<sup>250</sup>, pues abarca prerrogativas diversas. Sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado que protege cinco *garantías mínimas* para el administrado: (i) la comunicación del inicio del trámite administrativo, (ii) la facultad de intervenir y la posibilidad de ser oído antes de que se tome una decisión que tenga la virtualidad de afectar sus derechos<sup>251</sup>; (iii) el derecho a pronunciarse sobre los medios de prueba, así como de solicitar y aportar pruebas<sup>252</sup>; (iv) la notificación del acto administrativo que defina el proceso, de conformidad con todos los requisitos legales<sup>253</sup> y (v) cuestionar las decisiones adoptadas en el proceso<sup>254</sup>.

72. En los procesos policivos por infracción urbanística, el derecho de defensa y contradicción de los ocupantes que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad es objeto de protección constitucional reforzada<sup>255</sup>. Estos sujetos “*tienen derecho a que la administración les ofrezca acompañamiento reforzado*”<sup>256</sup> y, de ser necesario, “*asistencia letrada y jurídica*”<sup>257</sup> gratuita durante el trámite administrativo. Lo anterior, con el objeto de que puedan ejercer sus derechos procesales en igualdad de condiciones. Así mismo, la Corte ha resaltado la importancia de que en estos procesos se lleven a cabo “*audiencias públicas que provean a las personas afectadas y a sus abogados, oportunidades para cuestionar la decisión de desalojo y/o presentar alternativas*”<sup>258</sup>.

<sup>248</sup> Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 29; Corte IDH. *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 303, párr. 153.

<sup>249</sup> Corte Constitucional, sentencia C-025 de 2009.

<sup>250</sup> Corte Constitucional, sentencia C-633 de 2014.

<sup>251</sup> Corte Constitucional, sentencias C-418 de 2018 y C-040 de 2021.

<sup>252</sup> Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2021.

<sup>253</sup> Corte Constitucional, sentencias C-418 de 2018 y C-040 de 2021.

<sup>254</sup> Corte Constitucional, sentencia C-161 de 2021.

<sup>255</sup> Las personas analfabetas son sujetos de especial protección constitucional, puesto que el analfabetismo es una de las expresiones “*más claras de vulnerabilidad*” (T-623 de 2017) y uno de los mayores factores de exclusión e inequidad social. En efecto, no saber leer y escribir causa que las personas “*vivan en un mundo inaccesible, distante, imposible de conocer y deban depender de las personas alfabetizadas para tomar importantes decisiones acerca de sus propias vidas*” (T-380 de 2017). Lo anterior, naturalmente redundante en “*la consolidación de una evidente dificultad para el ejercicio adecuado de los derechos*” (T-623 de 2017) y, en concreto, en barreras para el ejercicio de defensa en las actuaciones administrativas. Dicha situación de vulnerabilidad implica que, conforme al artículo 13 de la Constitución, (i) las personas que se encuentran en situación de analfabetismo son titulares de garantías *iusfundamentales* reforzadas en los procesos administrativos y (ii) el Estado debe adoptar medidas afirmativas para garantizar que esta población pueda participar en las actuaciones administrativas en condiciones de igualdad sustantiva.

<sup>256</sup> Corte Constitucional, sentencia T-331 de 2014.

<sup>257</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019.

<sup>258</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019. Ver también, Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*, Miloon Kothari,



73. Con fundamento en estas consideraciones, en la sentencia T-596 de 2011, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas concluyó que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar vulneró el derecho fundamental al debido proceso, al haber impuesto a un desplazado que se encontraba en situación de analfabetismo una multa por haber construido su vivienda sin licencia urbanística. Lo anterior, debido a que, a pesar de que el accionante era analfabeta, adelantó el proceso administrativo sancionatorio sin “*proveer consejería legal, asistencia material y la información relevante para que pudiera ejercer sus derechos en una posición de igualdad real respecto a los demás ciudadanos*”. En el mismo sentido, en la sentencia T-331 de 2014, la Sala Primera de Revisión consideró que la Alcaldía Local de Usme vulneró el debido proceso en el trámite de un proceso policivo por infracción urbanística. Esto, porque, a pesar de que el accionante era un sujeto de especial protección constitucional por encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, no le ofreció acompañamiento de modo que este pudiera participar en igualdad de condiciones durante el proceso policivo.

74. (iii) *El deber de motivación*. La motivación es “*la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión*”<sup>259</sup>. El deber de motivación es una de las garantías del debido proceso administrativo que exige que la administración exponga razones suficientes<sup>260</sup> que “*expliquen de manera clara, detallada y precisa el sentido de la determinación adoptada*”<sup>261</sup> y “*las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar*”<sup>262</sup>. Este deber no se satisface con la “*presentación de argumentos ligados a la aplicación formal de las normas*”<sup>263</sup>. Por el contrario, la argumentación del acto administrativo debe permitir al administrado conocer con certeza “*cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad*”<sup>264</sup>.

75. La motivación de los actos administrativos es una garantía constitucional que brinda credibilidad a las decisiones de la administración, limita la discrecionalidad<sup>265</sup> y evita “*actos de abuso de poder*”, dado que impone la

---

A/HRC/4/18 5 de febrero de 2007, Anexo I, Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, párr. 37.

<sup>259</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118; Corte IDH. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 182. Ver también, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de julio de 2017 Rad. No. 76001233100020010346001 (35273). Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 5 de marzo de 2020 Rad. No. 44001233100020110002001 (21321).

<sup>260</sup> Corte Constitucional, sentencia T-010 de 2021.

<sup>261</sup> Corte Constitucional, sentencia T-530 de 2019

<sup>262</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección A, sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

<sup>263</sup> Id.

<sup>264</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118; Corte IDH. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 182. Ver también, Corte Constitucional, sentencia T-171 de 2019.

<sup>265</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Subsección A-, Sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

obligación de justificar sus decisiones en derecho<sup>266</sup>. A su turno, salvaguarda el derecho de defensa<sup>267</sup>, porque exige a la administración demostrar razonadamente que tomó en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Así mismo, garantiza el derecho de contradicción e impugnación, puesto que “*la motivación de los actos administrativos facilita el control de la actuación administrativa*”<sup>268</sup>. En efecto, el conocimiento de los motivos por los cuales la administración ha adoptado determinada decisión “*permite a los interesados apreciar las razones de las decisiones que los afectan y, eventualmente, interponer los recursos administrativos o instaurar las acciones judiciales a que haya lugar*”<sup>269</sup>.

76. La Corte Constitucional<sup>270</sup> ha indicado que los actos administrativos que impongan sanciones urbanísticas que impacten los derechos fundamentales de ocupantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, están sujetos a una *carga específica de motivación*<sup>271</sup>. En virtud de esta carga, las autoridades policivas tienen la obligación de considerar no sólo la legalidad de las medidas correctivas de desalojo o demolición, sino también los efectos que estas medidas pueden tener en los derechos fundamentales de los ocupantes. En este sentido, deben (i) identificar la norma urbanística infringida, (ii) exponer las razones fácticas y jurídicas que dan cuenta de la infracción urbanística y (iii) conforme al numeral 12 del artículo 8 del CNSCC<sup>272</sup>, examinar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas correctivas o sanciones frente a posibles afectaciones e interferencias en el goce de otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, la vivienda digna (ver fundamento 84 *infra*)<sup>273</sup>.

77. El siguiente cuadro sintetiza las reglas sobre la protección procesal cualificada de la que son titulares los sujetos de especial protección constitucional en los procedimientos policivos por infracción urbanística.

<p><b>Protección cualificada de los sujetos de especial protección en los procesos policivos por infracción urbanística</b></p>
---

<sup>266</sup> Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2019. Ver también, sentencia SU-250 de 1998.

<sup>267</sup> Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2019.

<sup>268</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Subsección A-, Sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

<sup>269</sup> Id. Ver también, sentencia T-204 de 2012.

<sup>270</sup> Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2018.

<sup>271</sup> Corte Constitucional, sentencias C-734 de 2000, T-991 de 2012 y SU-062 de 2019.

<sup>272</sup> Ley 1801 de 2018. “**ARTÍCULO 8o. PRINCIPIOS.** Son principios fundamentales del Código (...) 12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario”.

<sup>273</sup> Corte Constitucional, sentencias T-269 de 2002, T-210 de 2010, T-986A de 2012 y T-327 de 2018.

1. Los sujetos de especial protección constitucional que participen en los procesos de policía como presuntos infractores urbanísticos, son titulares de una garantía *cualeficada* del derecho al debido proceso administrativo. Esta garantía cualificada exige que:
  - (i) Las autoridades de policía, al adelantar el proceso único de policía -inmediato o abreviado, deben salvaguardar las *garantías iusfundamentales* generales que integran el ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo de forma más estricta y rigurosa.
  - (ii) Las normas procedimentales del proceso único de policía deben aplicarse con especial atención a las condiciones particulares de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de los presuntos infractores. Esto implica que, conforme al artículo 13 de la Constitución, las autoridades de policía deben adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos por infracción urbanística, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva. En concreto, la Corte Constitucional ha indicado que esto implica, entre otras, que las autoridades policivas:
    - (a) No pueden eliminar etapas del proceso abreviado, tales como la audiencia pública prevista en el artículo 223 del CNSCC;
    - (b) Deben brindar acompañamiento y asistencia jurídica a los presuntos infractores durante el trámite; y
    - (c) Deben cumplir con una *carga específica de motivación* que exige (i) identificar la norma urbanística infringida, (ii) exponer las razones fácticas y jurídicas que dan cuenta de la infracción urbanística y (iii) examinar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas correctivas o sanciones frente a posibles afectaciones al goce de otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, la vivienda digna.

El desconocimiento de estas garantías procesales reforzadas vulnera el derecho fundamental al debido proceso de los sujetos de especial protección constitucional en los procedimientos policivos.

### 5.3. Protección reforzada del derecho fundamental a la vivienda digna de sujetos de especial protección constitucional en procesos policivos por infracción urbanística

78. *Reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda digna.* El artículo 51 de la Constitución Política reconoce el derecho a la “vivienda digna”. Así mismo, establece que 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”. Este derecho también se encuentra previsto en los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que garantizan el derecho a una vivienda “adecuada”. La Corte Constitucional ha sostenido que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo<sup>274</sup> que otorga a las personas “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”<sup>275</sup> en un lugar propio o ajeno<sup>276</sup> donde puedan aislarse y que sea adecuado para satisfacer las necesidades humanas básicas<sup>277</sup>. La vivienda no es una comodidad, es “el espacio indispensable para el desarrollo de la vida de las

<sup>274</sup> Corte Constitucional, sentencias T-526 de 2012, T-968 de 2015, T-547 de 2019 y SU-016 de 2021.

<sup>275</sup> Comité DESC, Observación General No. 4. Ver también, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/43, párr. 16.

<sup>276</sup> Corte Constitucional, sentencia T-206 de 2019. Ver también, sentencia T-409 de 2013.

<sup>277</sup> Corte Constitucional, sentencias C-165 de 2015, T-230A de 2018 y SU-016 de 2021. Ver también, Comité DESC, Observación General No. 4.

personas”<sup>278</sup> y constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales<sup>279</sup>.

79. *Objeto y ámbito de protección.* El objeto de protección de este derecho fundamental es la vivienda “digna” y “adecuada”, el cual debe interpretarse conforme al principio *pro homine* -no de forma estricta o restrictiva-. El derecho a la vivienda “no se agota únicamente con la posibilidad de adquirir un inmueble de habitación”<sup>280</sup> y no puede ser equiparado “con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”<sup>281</sup>. La Corte Constitucional y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) han indicado que el concepto de vivienda debe entenderse “en relación con la dignidad inherente al ser humano”<sup>282</sup> y, en este sentido, abarca siete componentes o dimensiones *iusfundamentales*<sup>283</sup>: (i) la seguridad jurídica de la tenencia, (ii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) los gastos soportables; (iv) la habitabilidad; (v) la asequibilidad; (vi) la locación adecuada y, por último, (vii) la adecuación cultural.

80. *Obligaciones del Estado en relación con el derecho a la vivienda digna.* El derecho a la vivienda digna es un derecho social fundamental<sup>284</sup>. Por lo tanto, como ocurre con los demás derechos económicos, sociales y culturales, su ámbito de protección está compuesto por dos tipos de obligaciones para el Estado: obligaciones de cumplimiento inmediato y obligaciones de cumplimiento progresivo.

(i) *Obligaciones de cumplimiento inmediato.* Según la jurisprudencia constitucional, existen tres obligaciones de cumplimiento inmediato: (i) las de respeto, que constituyen “deberes de abstención del Estado, quien no debe interferir en el disfrute y goce del derecho”<sup>285</sup>; (ii) las de protección, “que hacen referencia a los mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros en el disfrute del derecho”<sup>286</sup>; y (iii) algunas obligaciones de garantía entre las que se encuentran las de (a) no discriminar injustificadamente; (b) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (c) no interferir arbitrariamente en el

<sup>278</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-092 de 2021.

<sup>279</sup> Corte Constitucional, sentencia T-497 de 2017 y T-414 de 2019. Ver también, Comité DESC, Observación general núm. 4 (1992) sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1 del Pacto), párr. 7 y 9. Ver también, Comité DESC, *I.D.G. c. España*, dictamen E/C.12/55/D/2/2014, párr. 11.1.

<sup>280</sup> Corte Constitucional, sentencia T-002 de 2019.

<sup>281</sup> Comité DESC, Observación General No. 4. Ver también, Corte Constitucional, sentencias T-269 de 2015 y T-547 de 2019.

<sup>282</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/43, párr. 15.

<sup>283</sup> Corte Constitucional, sentencias T-024 de 2015, T-149 de 2017, T-203A de 2018 y T-547 de 2019.

<sup>284</sup> Corte Constitucional, sentencia T-009 de 2021.

<sup>285</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>286</sup> Id.

contenido ya garantizado del derecho y (d) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado<sup>287</sup>.

- (ii) *Obligaciones de cumplimiento progresivo*. La realización plena del derecho a la vivienda digna de todas las personas es una obligación de carácter progresivo. Tal y como ocurre con todos los otros derechos económicos, sociales y culturales, su satisfacción plena “*exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata*”<sup>288</sup>. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas “*hasta el máximo de los recursos de que disponga*”<sup>289</sup> para lograr progresivamente la plena efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

81. *La exigibilidad del derecho a la vivienda digna por vía de tutela*. El amparo del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la acción de tutela “*está condicionado a la posibilidad de que este pueda traducirse en un derecho subjetivo*”<sup>290</sup>. Esto ocurre en aquellos eventos en los que se reclama la protección de facetas del derecho que, conforme a la jurisprudencia constitucional, son de cumplimiento inmediato. En concreto, la Corte Constitucional ha indicado que el amparo será procedente, entre otras, (i) cuando se solicita la protección de la faceta de abstención de la vivienda digna, consistente en el “*derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares*”<sup>291</sup>, (ii) cuando se formulen pretensiones relativas al respeto de los derechos subjetivos previstos en leyes o reglamentos y (iii) en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, “*el accionante merece una especial protección constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva*”<sup>292</sup>.

82. *El derecho a la vivienda digna frente a desalojos y órdenes de demolición*. La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda de los sujetos de especial protección constitucional es una de las facetas de cumplimiento inmediato del derecho a la vivienda digna y adecuada exigible por medio de la acción de tutela<sup>293</sup>. Esta faceta impone al Estado la obligación de proteger jurídicamente las distintas formas de tenencia de la vivienda contra los desalojos forzados, “*el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal*”<sup>294</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, los desalojos forzados son aquellas medidas que obligan a “*salir a personas, familias y/o*

<sup>287</sup> Corte Constitucional, sentencia C-165 de 2015. Ver también, sentencias T-176 de 2013, T-907 de 2013, T-433 de 2016, SU-016 de 2021 y C-191 de 2021.

<sup>288</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>289</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 26 de diciembre de 2019. A/HRC/43/43, párr. 17.

<sup>290</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021. Ver también, sentencias C-165 de 2015 y T-247 de 2018.

<sup>291</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1318 de 2005. Ver también, sentencias T-308 de 1993, T-316 de 1995, T-309 de 1995 y T-494 del 2005.

<sup>292</sup> Corte Constitucional, sentencias T-206 de 2019. Ver también, sentencias T-139 de 2017 y T-427 de 2021.

<sup>293</sup> Corte Constitucional, sentencia T-002 de 2019. Ver también, sentencias T-141 de 2012, T-327 de 2018 y SU-016 de 2021.

<sup>294</sup> Id.

*comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional*<sup>295</sup>.

83. La Corte Constitucional<sup>296</sup> y el Comité DESC<sup>297</sup> han señalado que los desalojos forzados y las órdenes de demolición de la vivienda de los ocupantes irregulares de predios públicos y privados, que tienen la calidad de sujetos de especial protección constitucional<sup>298</sup>, no cuentan con otra alternativa de vivienda y carecen de los medios materiales para procurarla, son *prima facie* incompatibles con la Constitución. Esto, porque afectan de manera intensa el goce del derecho fundamental a la vivienda digna<sup>299</sup>, así como otros derechos fundamentales conexos (mínimo vital y trabajo). Además, pueden perpetuar “*la discriminación y estigmatización sistémicas contra quienes viven en la pobreza y ocupan, por necesidad o de buena fe, predios sin tener el título legal*”<sup>300</sup>.

84. En tales términos, los desalojos forzados y órdenes de demolición deben ser *excepcionales*<sup>301</sup> y sólo serán constitucionales si existen razones poderosas que las justifiquen y que respetan el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 8° del CNSCC y desarrollado por la Corte Constitucional. De acuerdo con los criterios señalados en la jurisprudencia de este tribunal, las medidas correctivas deben satisfacer las exigencias del juicio de proporcionalidad de intensidad *estricta*<sup>302</sup>. Esto, porque (i) los numerales 12 y 13 del artículo 8 del CNSCC exigen que las medidas correctivas sean idóneas, necesarias y proporcionadas, las cuales son las exigencias del juicio de proporcionalidad de intensidad estricta desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia C-345 de 2019; y (ii) en estos casos el juez de tutela enjuicia actuaciones de la administración que afectan derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. En tales términos, las medidas administrativas de

<sup>295</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019. Ver también, Comité PDESC. *Observación General No. 7. El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos*, Párr. 4.

<sup>296</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019.

<sup>297</sup> Comité DESC, Observación No. 7.

<sup>298</sup> En este grupo, se encuentran personas cabeza de hogar, de la tercera edad, menores de edad, miembros de comunidades étnicas, mujeres gestantes, personas en situación de discapacidad, en condiciones de pobreza extrema y otras vulnerabilidades.

<sup>299</sup> Corte Constitucional, sentencia T-816 de 2012. “*Para ello se debe proceder primero a establecer si se produce de manera cierta y evidente una amenaza sobre el derecho a la vivienda digna de la accionante, en concordancia con lo expuesto en el aparte 2.1. Al verificar el supuesto de hecho, se encuentra que se refiere especialmente a la faceta de abstención o el derecho de defensa de la vivienda, el cual se implica ‘la obligación estatal de no perturbar el goce del derecho injustificadamente, y de proteger a las personas contra injerencias indebidas de terceros en el goce del derecho a la vivienda’, ya que lo que pretende la accionante es que la administración, representada por la Alcaldía de Usme y el Consejo de Justicia de Bogotá, permita que ella continúe con su construcción hecha de material desechable, sin que sea obligada a demolerla a pesar de no tener licencia de construcción. En esos términos, se trataría de uno de los supuestos en que el derecho a la vivienda digna, a pesar de ser derecho social, económico y cultural, puede ser amparable por tutela*”.

<sup>300</sup> Comité DESC, dictamen del caso *Ben Djazia y otros c. España*, (A/HRC/40/61), párr. 41. Ver también, Comité DESC, dictamen del caso *El Ayoubi y El Azouan Azouz v. España*, E/C.12/69/D/54/2018, párr. 13.1.

<sup>301</sup> Id.

<sup>302</sup> Al respecto, ver, Corte Constitucional, sentencias T-282 de 2011, T-528 de 2011, T-637 de 2013, T-247 de 2018, T-327 de 2018 y T-006 de 2022. Por otro lado, (iii) la Sala constata que las exigencias de este juicio coinciden con la metodología que ha aplicado el Comité DESC para evaluar la proporcionalidad de las medidas de desalojo. Al respecto, ver: Comité DESC, dictamen del caso *Ben Djazia y otros c. España* A/HRC/40/61, párr. 41. Ver también, Comité DESC, dictamen del caso *El Ayoubi y El Azouan Azouz v. España* E/C.12/69/D/54/2018, párr. 13.1.

desalojo y demolición deben (i) perseguir una finalidad constitucionalmente imperiosa, (ii) ser idóneas o efectivamente conducentes, (iii) necesarias y, por último, (iv) proporcionadas en sentido estricto:

(i) *Finalidad constitucional imperiosa*. Las medidas de desalojo y demolición deben perseguir una finalidad constitucionalmente imperiosa. La Corte Constitucional ha indicado que la protección de la propiedad privada y el cumplimiento de las normas urbanísticas justifican *prima facie* ordenar el desalojo forzado y la demolición de una construcción. Esto es así, debido a que el desalojo y la demolición son medidas correctivas previstas expresamente en el artículo 173 del CNSCC encaminadas a la salvaguarda de importantes principios constitucionales, tales como la “*legalidad, la seguridad jurídica, el interés general, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”<sup>303</sup>. La calidad de sujetos de especial protección constitucional de los ocupantes ilegales no exige que las autoridades policivas y los jueces de tutela deban “*amparar situaciones irregulares que se configuran al margen de la ley*”<sup>304</sup>. Por el contrario, únicamente supone que la aplicación de la sanción urbanística debe ser proporcionada de cara a la finalidad que persigue, lo que implica constatar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto<sup>305</sup>.

(ii) *Idoneidad o efectiva conducencia*. El numeral 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 dispone que las autoridades de policía sólo podrán adoptar los medios de policía y medidas correctivas que resulten “*rigurosamente idóneas*” para la preservación y restablecimiento del orden público. Las medidas correctivas son idóneas si contribuyen de forma sustancial a alcanzar dichas finalidades<sup>306</sup>.

(iii) *Necesidad*. El numeral 13 del artículo 8 del CNSCC dispone que las autoridades de Policía solo podrán adoptar “*los medios y medidas rigurosamente necesarias (...) cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto*”. En concordancia con esta disposición, la Corte Constitucional ha indicado que las autoridades de policía deben adoptar las medidas correctivas por infracciones urbanísticas que resulten “*menos gravosas*”<sup>307</sup> para los derechos a la vivienda digna, mínimo vital, trabajo, unidad familiar y demás derechos conexos de los infractores. El desalojo forzado y la demolición son medidas de *ultima ratio*, que sólo deben ser ordenadas si no existe ninguna otra medida alternativa factible que permita

<sup>303</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>304</sup> Corte Constitucional, sentencia T-816 de 2012.

<sup>305</sup> Comité DESC, *Ben Djazia y otros c. España*, dictamen A/HRC/40/61, párr. 41. Ver también, Comité DESC, *El Ayoubi y El Azouan Azouz v. España*, E/C.12/69/D/54/2018, párr. 13.1.

<sup>306</sup> Sobre la efectiva conducencia o idoneidad de una medida ver Corte Constitucional, sentencia C-345 de 2019. Ver también, Corte Constitucional, sentencias C-673 de 2001 y C-519 de 201 y SU-440 de 2021.

<sup>307</sup> Constitución Política, sentencia T-327 de 2018.

proteger las normas urbanísticas y la propiedad privada con el mismo grado de idoneidad<sup>308</sup>.

Según la jurisprudencia constitucional, antes de imponer una medida correctiva de demolición y desalojo, la autoridad de policía tiene la obligación de diagnosticar la habitabilidad<sup>309</sup> de la zona y constatar si es procedente la legalización de la vivienda<sup>310</sup>. Si se está adelantando el proceso de legalización del sector o regularización de la situación que genera la infracción, la administración debe posponer o suspender la decisión hasta la finalización del trámite correspondiente<sup>311</sup>. Por otro lado, en caso de sanciones de demolición, conforme al principio de gastos soportables, la administración deberá “*asumir el costo de la demolición*”<sup>312</sup> si los infractores no cuentan con los recursos para atender dichos gastos.

(iv) *Proporcionalidad en sentido estricto*. El numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 prevé que “*la adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma*”. Por lo tanto, se debe “*procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido*”. En tales términos, las medidas correctivas serán proporcionadas en sentido estricto si los beneficios de adoptarla exceden las restricciones y afectaciones impuestas sobre los derechos fundamentales de los infractores. Las medidas correctivas de desalojo y demolición causan una afectación intensa al derecho fundamental a la vivienda digna de los sujetos de especial protección constitucional que no tienen la capacidad económica de procurar para sí una solución de vivienda. Así mismo, estas medidas pueden afectar el derecho al mínimo vital y el derecho al trabajo en aquellos eventos en que los ocupantes satisfacen sus necesidades básicas por medio de las actividades económicas que desarrollan en el lugar en el que habitan. Del mismo modo, afectan el derecho a la familia, pues la pérdida del hogar es una de las restricciones más intensas a la unidad familiar.

Por esta razón, la Corte Constitucional<sup>313</sup> y el Comité DESC<sup>314</sup> han señalado que, en aquellos eventos en los que el desalojo y demolición son inevitables, antes de adoptarlas, la autoridad de policía, en conjunto con las autoridades municipales competentes, deben implementar medidas de protección transitorias y definitivas para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de los afectados. En particular, antes de que estas medidas correctivas se hagan efectivas, deben otorgar una alternativa transitoria de

<sup>308</sup> Corte Constitucional, sentencia T-331 de 2014. Ver también, sentencia T-327 de 2018.

<sup>309</sup> Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2014. Ver también, sentencias T-596 de 2011 y T-717 de 2012.

<sup>310</sup> Corte Constitucional, sentencias T-717 de 2012, T-331 de 2014 y T-002 de 2019.

<sup>311</sup> Corte Constitucional, sentencia T-717 de 2012.

<sup>312</sup> *Ib.*

<sup>313</sup> Corte Constitucional, sentencias T-331 de 2014, T-002 de 2019, T-327 de 2018 y T-427 de 2021.

<sup>314</sup> Observación General No. 7. Ver también, Comité DESC, dictamen del caso *Ben Djazia y otros c. España*, (A/HRC/40/61), párr. 41. Ver también, Comité DESC, dictamen del caso *El Ayoubi y El Azouan Azouz v. España*, E/C.12/69/D/54/2018, párr. 13.1.



vivienda, bien sea por medio “*de un subsidio de arriendo*”<sup>315</sup> o con un albergue o alojamiento temporal adecuado<sup>316</sup>, hasta que les sea entregada una solución de vivienda definitiva. Así mismo, deben incluir a los ocupantes afectados en los programas de satisfacción de vivienda que correspondan conforme a sus circunstancias y necesidades y proveer un acompañamiento y asistencia técnica al afectado de modo que “*circunstancias de tipo formal no le impidan acceder a los beneficios*”<sup>317</sup>. Esta inclusión hace referencia a “*los programas en general y no a proyectos de vivienda específicos, y no implica modificar el orden de las personas que se postularon previamente y están en lista de espera*”<sup>318</sup>.

85. En síntesis, la Sala resalta que la Constitución no permite que las medidas correctivas o sancionatorias por infracción urbanística impliquen que los ocupantes infractores, que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional, queden sin hogar<sup>319</sup>. Las autoridades de policía vulneran el derecho a la vivienda digna de estos sujetos si les imponen medidas de desalojo y demolición que, a pesar de estar soportadas en la comisión de una infracción urbanística, no están justificadas desde el punto de vista constitucional, debido a que no satisfacen las exigencias del juicio de proporcionalidad de intensidad *estricto*. Por esta razón, en aquellos eventos en los que el desalojo y la demolición de la vivienda sean inevitables, estas medidas deben estar precedidas de un estudio razonado que logre armonizar la protección de las normas urbanísticas y la propiedad privada con la garantía del derecho a la vivienda digna y el ejercicio de otros derechos conexos de los infractores y ocupantes irregulares (*vgr.*, mínimo vital y trabajo).

86. La siguiente tabla sintetiza las reglas jurisprudenciales relativas a la protección sustancial cualificada del derecho a la vivienda digna de los sujetos de especial protección constitucional en el marco de procesos policivos por infracción urbanística:

<p><b>Protección reforzada del derecho a la vivienda digna de los sujetos de especial protección en los procesos policivos por infracción urbanística</b></p>
---

<sup>315</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019.

<sup>316</sup> Corte Constitucional, sentencia T-427 de 2021. Ver también, sentencia T-327 de 2018.

<sup>317</sup> *Ib.*

<sup>318</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>319</sup> Corte Constitucional, sentencia T-396 de 1997 y T-372 de 2016.

1. Los sujetos de especial protección constitucional que participen en los procesos de policía como presuntos infractores urbanísticos, son titulares de *medidas de protección especiales* que buscan salvaguardar el derecho fundamental a la vivienda digna y garantizar que no queden sin hogar.
2. La *seguridad jurídica de la tenencia* de la vivienda de los sujetos de especial protección constitucional es una de las facetas de cumplimiento inmediato del derecho a la vivienda digna y adecuada que es exigible por medio de la acción de tutela. Esta faceta impone al Estado la obligación de proteger jurídicamente las distintas formas de tenencia de la vivienda contra los desalojos forzados, el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.
3. La Corte Constitucional y el Comité DESC han señalado que los desalojos forzados y las órdenes de demolición de la vivienda de los ocupantes irregulares de predios públicos y privados, que tienen la calidad sujetos de especial protección constitucional, no cuentan con otra alternativa de vivienda y carecen de los medios materiales para procurarla, son *prima facie* incompatibles con la Constitución. Estas medidas correctivas o sancionatorias sólo serán constitucionales si existen razones poderosas que las justifiquen y respetan el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 8° de la Ley 1801 de 2016 y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. En concreto, una medida correctiva de desalojo o demolición en el marco de un proceso policivo por infracción urbanística sólo será constitucional si satisface las exigencias del juicio *estricto* de constitucionalidad:
  - (i) *Finalidad constitucionalmente imperiosa*. Las medidas de desalojo y demolición deben perseguir una finalidad constitucionalmente imperiosa. La Corte Constitucional ha indicado que la protección de la propiedad privada y el cumplimiento de las normas urbanísticas justifican *prima facie* ordenar el desalojo forzado y la demolición de una construcción.
  - (ii) *Idoneidad*. Las órdenes de desalojo y demolición deben ser rigurosamente idóneas, lo que implica que deben contribuir de manera sustancial y evidente a la protección de la integridad urbanística y la convivencia.
  - (iii) *Necesidad*. El desalojo forzado y la demolición son medidas correctivas de *ultima ratio*, que sólo deben ser adoptadas si no existe ninguna otra medida alternativa factible que permita proteger la integridad urbanística y la propiedad privada con el mismo grado de idoneidad. Antes de ordenar el desalojo o demolición, las autoridades de policía deben, por ejemplo, verificar si el predio o la vivienda construida son susceptibles de legalización.
  - (iv) *Proporcionalidad en sentido estricto*. Las medidas de desalojo y demolición causan una afectación intensa a los derechos fundamentales a la vivienda y mínimo vital de aquellos sujetos de especial protección constitucional que no cuentan con los recursos para procurarse un hogar por sus propios medios. En aquellos eventos en que estas medidas correctivas son inevitables, antes de hacerlas efectivas, las autoridades de policía deben adoptar tres medidas de protección especiales:
    - (a) Otorgar alternativas transitorias de vivienda, bien sea por medio de un subsidio de arriendo o con un albergue o alojamiento temporal adecuado, hasta que les sea entregada una solución de vivienda definitiva.
    - (b) Incluir a los ocupantes afectados en los programas de satisfacción de vivienda que correspondan conforme a sus circunstancias y necesidades;
    - (c) Proveer un acompañamiento y asistencia técnica al afectado de modo que circunstancias de tipo formal no le impidan acceder a los beneficios de los programas de vivienda.

#### 5.4. Solución del caso concreto

87. En la presente sección la Sala resolverá el caso concreto. Para ello, en primer lugar, examinará si el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes en el trámite del proceso policivo por infracción urbanística. En segundo lugar, estudiará si la Resolución sancionatoria No. 4161.2.10.005, mediante la cual se ordenó la demolición de las casas de bareque en las que los accionantes habitaban, violó sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital.

- (i) *Examen de la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso*

88. *Posiciones de las partes.* Los accionantes consideran que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso, porque, en su criterio, (i) carecía de competencia para adelantar el proceso policivo, debido a que existía un proceso civil reivindicatorio en curso, (ii) no notificó a los querellados en debida forma de las actuaciones administrativas surtidas, (iii) no motivó suficientemente la resolución sancionatoria y (iv) no les permitió impugnarla. Por su parte, el Corregidor de La Buitrera sostiene que adelantó el proceso policivo conforme las reglas de trámite previstas en el CNSCC. En concreto, señala que el procedimiento que adelantó “*no se est[aba] debatiendo la titularidad o derechos que tienen los accionantes*” sobre el inmueble, puesto que la inspección de policía “*no tiene competencia para realizar ningún tipo de acciones administrativas que afecte la naturaleza y el estado actual del inmueble*”<sup>320</sup>, (ii) la resolución sancionatoria tuvo como propósito la “*conservación del medio ambiente ya que el sector donde los infractores urbanísticos realizaron dos casas se encuentran (sic) dentro del área protectora del río Meléndez*” y (iii) el acto que ordenó las demoliciones fue notificado personalmente a la señora Vanesa Garzón Ortiz, quien firmó los oficios “*de su puño y letra*”, sin presentar recurso de apelación<sup>321</sup>.

89. *Problema jurídico.* En tales términos, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes al (i) adelantar un proceso de policía por infracción urbanística en contra de los querellados, a pesar de que existía un proceso civil reivindicatorio en curso y al, (ii) presuntamente, no haber (a) notificado a los querellados en debida forma de las actuaciones, (b) motivado suficientemente la resolución sancionatoria y (c) permitido impugnar la orden de demolición?

90. *Análisis de la Sala.* La Sala considera que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. En criterio de la Sala, el Corregidor de La Buitrera era competente para adelantar el proceso de policía por infracción urbanística a pesar de que existía un proceso civil reivindicatorio en curso. Esto es así, porque, de un lado, la existencia de un proceso civil reivindicatorio no implicaba, *per se*, que estuviera impedido para avocar conocimiento de la querrela policiva instaurada por la señora Mancera Castro, la cual tenía por objeto que se ordenara la restitución del inmueble y, en consecuencia, el desalojo de los querellados. En efecto, según los artículos 77 y 80 del CNSCC, en estos eventos, la autoridad de policía puede iniciar la querrela, sin embargo, el amparo de la posesión que eventualmente se ordene será “*una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad, es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente*

<sup>320</sup> Exp. T-8.120.674. Contestación a la acción de tutela por parte de Jolman Acosta Rosero, Corregidor de La Inspección de Policía del Corregimiento de la Buitrera, para la época, f. 2.

<sup>321</sup> Ib.

*decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar*". En este caso, después de que los agenciados pusieron de presente que existía un proceso reivindicatorio en curso, el Corregidor de La Buitrera aclaró que no tenía competencia para "*determinar tenencias, posesiones o propiedades de lotes de terrenos*"<sup>322</sup>. Por lo tanto, indicó que el objeto de la querella se circunscribiría a establecer si "*existe o no permiso para la realización de las obras urbanísticas, en este caso dos casas construidas en material de bareque*"<sup>323</sup>.

91. Al margen de lo anterior, la Sala encuentra que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso y desconoció la protección procesal cualificada de la que los accionantes eran titulares en el trámite policivo, habida cuenta de su condición de sujetos de especial protección constitucional. Esto es así, por tres razones.

92. Primero. El Corregidor de La Buitrera vulneró el principio de legalidad, como componente del derecho fundamental al debido proceso administrativo, puesto que no desarrolló el procedimiento policivo verbal abreviado conforme a las reglas previstas en el artículo 223 del CNCSS. Por el contrario, aplicó un trámite ajeno al asunto sometido a su competencia, y no agotó etapas sustanciales del procedimiento establecido. Como se expuso, el proceso único de policía es un proceso *oral*. Por esta razón, el artículo 223 del CNSCC dispone que, una vez iniciada la querella y avocado su conocimiento, la autoridad de Policía deberá citar al quejoso y al presunto infractor a una audiencia pública en la que (i) se oirán los argumentos de las partes, (ii) se practicarán la pruebas y (iii) se tomará la decisión correspondiente, la cual será notificada en estrados. En este caso, el Corregidor de La Buitrera, sin ninguna justificación, impartió un trámite *escrito* al procedimiento policivo y no llevó a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 223 del CNSCC, lo cual claramente infringe el principio de legalidad como garantía *iusfundamental* adscrita al derecho fundamental al debido proceso administrativo.

93. Segundo. El Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho de defensa de los agenciados en el proceso policivo. Lo anterior, debido a que:

- (i) No otorgó un acompañamiento o asistencia técnica a los querellados durante el proceso policivo. Como se expuso, los sujetos de especial protección constitucional son titulares de garantías procesales cualificadas en los procesos policivos, dentro de los que se encuentra, entre otras, la de recibir acompañamiento y asistencia técnica con el objeto de que puedan participar en igualdad de condiciones. En este caso, el Corregidor de La Buitrera no brindó tal acompañamiento, a pesar de

<sup>322</sup> Exp. T-8.120.674, resolución No. 4161.2.10.005 proferida por el Corregidor de La Buitrera, Santiago de Cali.

<sup>323</sup> Ib.

que los accionantes eran sujetos de especial protección, habida cuenta de que (a) se encuentran en situación de pobreza extrema, (b) tienen bajos niveles de escolaridad y (c) en concreto, el señor Honoraldo Garzón, no sabe leer ni escribir, situación que fue puesta de presente en el escrito de respuesta a la querrela.

- (ii) No les permitió ser oídos, dado que los privó de la prerrogativa de presentar alegatos de conclusión durante la audiencia pública al pretermitir esta etapa del proceso policivo sin ninguna justificación.
- (iii) No les permitió conocer ni controvertir el informe del operativo policial allegado por el Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali, el cual fue la prueba esencial con fundamento en la cual el Corregidor de La Buitrera concluyó que los accionantes eran infractores urbanísticos. Conforme el numeral 3º del artículo 223 del CNSCC, las autoridades de policía deben otorgar a las partes la posibilidad de controvertir las pruebas que son decretadas y practicadas en el curso del proceso. En este caso, sin embargo, debido a que la audiencia pública no se realizó, los accionantes no conocieron este informe y no tuvieron la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo.
- (iv) No notificó adecuadamente la resolución sancionatoria y restringió el derecho a impugnarla. Según el numeral 3(d) del artículo 223 del CNSCC, la decisión de policía que ordene una medida correctiva deberá ser notificada “*en estrados*” al finalizar la audiencia pública. En este caso, la resolución sancionatoria no fue notificada en estrados, debido a que la audiencia pública no se llevó a cabo. Además, no existe evidencia de que todos los accionantes hubieren sido notificados por escrito de este acto administrativo. Por el contrario, el Corregidor de La Buitrera reconoce que únicamente existe constancia de recibo de la señora Vanesa Garzón, no de Olivia Ortiz y Honoraldo Garzón. La Sala resalta que este último es analfabeta, por lo que no es posible inferir que pudo conocer y entender el contenido de la misma.

94. Tercero. El Corregidor de La Buitrera no motivó adecuadamente la Resolución Sancionatoria No. 4161.2.10.005, mediante la cual ordenó demoler las casas de bareque en las que los accionantes habitaban. La Sala reitera que el deber de motivación exige que la administración exponga razones suficientes<sup>324</sup> que “*expliquen de manera clara, detallada y precisa el sentido de la determinación adoptada*”<sup>325</sup> y “*las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar*”<sup>326</sup>. Este deber no se satisface con la “*presentación de argumentos ligados a la aplicación formal de las normas*”<sup>327</sup>. La argumentación del acto administrativo debe permitir al administrado conocer con certeza

<sup>324</sup> Corte Constitucional, sentencia T-010 de 2021.

<sup>325</sup> Corte Constitucional, sentencia T-530 de 2019.

<sup>326</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección A, sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

<sup>327</sup> Corte Constitucional, sentencia T-530 de 2019.

“cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”<sup>328</sup>.

95. Esta carga de motivación es más exigente cuandoquiera que, en el marco de los procesos policivos, la administración toma decisiones que puedan afectar los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional. En estos eventos, la autoridad de policía tiene la obligación legal y constitucional de considerar, no sólo la legalidad de las medidas correctivas de desalojo o demolición, sino también los efectos que estas medidas pueden tener en los derechos fundamentales de los ocupantes. En concreto, esto implica que debe examinar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas correctivas o sanciones que imponga frente a posibles afectaciones e interferencias en el goce de otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, la vivienda digna.

96. La Sala encuentra que el Corregidor de La Buitrera no cumplió con estas cargas y, por lo tanto, la motivación de la orden de demolición es insuficiente desde el punto de vista legal y constitucional. Esto, es así, porque, de un lado, la Resolución No. 4161.2.10.005 no es *clara* en cuanto a la naturaleza de la medida que impone a los accionantes. Como se expuso, la demolición de construcciones puede ser (a) una “*medida correctiva*” de Policía por infracción urbanística, que no tiene carácter sancionatorio, cuando conforme al artículo 172 del CNSCC, tenga por objeto “*disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia*”; o (b) una medida sancionatoria, en los términos del artículo 106 de la Ley 388 de 1997, cuando tiene como finalidad sancionar a un infractor urbanístico. En este caso, algunos apartes de la Resolución No. 4161.2.10.005, como su encabezado, parecerían dar a entender que la demolición es una medida de carácter sancionatorio. En contraste, en otras secciones del acto administrativo, el Corregidor de La Buitrera parece calificar la medida como una “*medida correctiva*”. Esta falta de precisión impide a los accionantes conocer con claridad cuál es la naturaleza jurídica de la medida que les fue ordenada. De otro lado, el Corregidor de La Buitrera no consideró la proporcionalidad de la medida de demolición y los efectos que esta podía tener en los derechos fundamentales de los accionantes. Por el contrario, se limitó a llevar a cabo un estudio de mera legalidad que, se reitera, es insuficiente en aquellos eventos en los que puedan resultar afectados los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

97. En síntesis, la Sala concluye que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho debido proceso administrativo de los accionantes, porque desconoció el principio de legalidad, el derecho de defensa y el deber de motivación en el trámite del proceso policivo.

---

<sup>328</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 118; Corte IDH. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 315, párr. 182. Ver también, Corte Constitucional, sentencia T-171 de 2019.

(ii) *Examen de la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna y mínimo vital*

98. *Posiciones de las partes.* El accionante considera que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de los agenciados, porque les ordenó demoler las casas de bareque en las que habitan, a pesar de que estos se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y “no tienen otro predio para vivir y no cuentan con capacidad económica para pagar arriendo”<sup>329</sup>. Por su parte, *permisos ambientales urbanísticos* el Corregidor de La Buitrera sostiene que no violó este derecho fundamental, puesto que la medida policiva tuvo “como único fin” la “conservación del medio ambiente ya que el sector donde los infractores urbanísticos realizaron dos casas se encuentran (sic) dentro del área protectora del río Meléndez”<sup>330</sup>. En concreto, señala que los agenciados no cuentan con “los permisos ambientales urbanísticos” y, por lo tanto, a su juicio “no pueden seguir construyendo dentro del predio (...) hasta que no cuenten con el fallo ordinario y las licencias ambientales urbanísticas para tal fin”<sup>331</sup>.

99. *Problema jurídico.* Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿El Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes al ordenar la demolición de las casas de bareque en las que habitan debido a que no contaban con los permisos urbanísticos y ambientales correspondientes, a pesar de que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional y no cuentan con los recursos para procurarse una vivienda por sus propios medios?

100. *Análisis de la Sala.* La Sala considera que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes. Esto es así, debido a que la orden de demolición de las casas de bareque en la que estos habitaban, que fue adoptada mediante la Resolución Sancionatoria No. 4161.2.10.005, no satisface las exigencias del juicio de proporcionalidad, porque, a pesar de perseguir una finalidad constitucionalmente imperiosa y ser idónea, no es necesaria ni proporcionada en sentido estricto.

101. *Finalidad constitucionalmente imperiosa e idoneidad.* La Sala estima que la orden de demolición persigue finalidades constitucionalmente imperiosas, a saber: la protección de la integridad urbanística, la preservación de la convivencia y la protección ambiental, las cuales están relacionadas con principios constitucionales esenciales, tales como la “legalidad, la seguridad

<sup>329</sup> Ib.

<sup>330</sup> Exp. T-8.120.674, resolución No. 4161.2.10.005 proferida por el Corregidor de La Buitrera, Santiago de Cali.

<sup>331</sup> Ib.

*jurídica, el interés general, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*<sup>332</sup>. Así mismo, la Sala considera que la medida es idónea para alcanzar estas finalidades, dado que la demolición de las construcciones es una de las medidas correctivas previstas en el ordenamiento jurídico para proteger la integridad urbanística, la convivencia y la protección ambiental, en aquellos eventos en los que se constata la existencia de construcciones sin los respectivos permisos urbanísticos y ambientales.

102. *Necesidad*. La Sala estima que la orden de demolición de la vivienda de los accionados no era necesaria, debido a que, en abstracto, existían otras medidas alternativas menos lesivas de los derechos fundamentales de los accionantes que eran igualmente idóneas y no fueron consideradas por el Corregidor de La Buitrera. Los parágrafos 1º y 2º del artículo 135 del CNCSS disponen que la orden de demolición sólo es procedente de forma inmediata cuando los infractores hayan construido sin licencia en “*terrenos no aptos*”. En contraste, si los terrenos son aptos la autoridad de policía debe otorgar a los infractores un plazo de 60 días para legalizar la construcción mediante la solicitud del reconocimiento ante las autoridades competentes. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, antes de imponer una medida correctiva de demolición y desalojo, la autoridad de policía tiene la obligación de diagnosticar la habitabilidad<sup>333</sup> de la zona y constatar si, desde el punto de vista urbanístico y ambiental, es procedente la legalización de la vivienda<sup>334</sup>.

103. En este caso, el Corregidor de La Buitrera ordenó la demolición, sin examinar si las casas de bareque en las que los accionantes habitaban estaban construidas en terrenos aptos desde el punto de vista ambiental y urbanístico y, por lo tanto, eran susceptibles de ser legalizadas. La Sala reconoce que el Secretario Técnico Ambiental de Cali aportó un informe al proceso policivo en el que indicaba que las casas fueron construidas sin los respectivos permisos urbanísticos y ambientales. Así mismo, la Sala advierte que estas casas se encuentran ubicadas en las inmediaciones del río Meléndez. Sin embargo, estas pruebas son insuficientes para concluir que las viviendas construidas por los accionantes no son susceptibles de legalización y son abiertamente incompatibles con la normativa ambiental.

104. En el trámite de revisión, la Sala solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali que informaran a la Corte sobre las condiciones de habitabilidad del predio en el cual los accionantes construyeron su vivienda. Estas entidades informaron que el predio se encuentra afectado por cuatro áreas de manejo rural: (i) Área Sustraída de la Reserva Forestal de Cali, (ii) Área de Zona Rural de Protección Sostenible, (iii) Área de Reserva Nacional Forestal y

---

<sup>332</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-016 de 2021.

<sup>333</sup> Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2014. Ver también, sentencias T-596 de 2011 y T-717 de 2012.

<sup>334</sup> Corte Constitucional, sentencias T-717 de 2012, T-331 de 2014 y T-002 de 2019.



(iv) Áreas Forestales Protectoras del Río Meléndez. Según el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, en estas zonas las construcciones de vivienda y usos del suelo se encuentran sujetas a diversas restricciones tendientes a proteger el medio ambiente, pero no están prohibidas *per se*. En criterio de la Sala, esto implica que, en principio, la legalización de las casas de bareque o su adecuación a la normativa ambiental y urbanística era factible. Por esta razón, dado que estas medidas eran menos lesivas para los derechos fundamentales a la vivienda digna y mínimo vital, el Corregidor de La Buitrera tenía la obligación de haberlas examinado antes de ordenar la demolición inmediata de las construcciones.

105. *Proporcionalidad en sentido estricto*. La Sala reitera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada, las órdenes de demolición y desalojo causan afectaciones intensas a los derechos fundamentales a la vivienda digna y mínimo vital de los sujetos de especial protección constitucional que no cuentan con recursos para procurarse una vivienda por sus propios medios y derivan su sustento de las actividades económicas que desarrollan en el inmueble. Por esta razón, en aquellos eventos en los que el desalojo y demolición son inevitables, la autoridad de policía, en conjunto con las autoridades municipales competentes, deben implementar medidas de protección transitorias y definitivas para garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de los afectados. En particular, antes de que estas medidas correctivas se hagan efectivas, deben otorgar a los presuntos infractores una alternativa transitoria de vivienda, bien sea por medio “*de un subsidio de arriendo*”<sup>335</sup> o con un albergue o alojamiento temporal adecuado<sup>336</sup>, hasta que les sea entregada una solución de vivienda definitiva. Así mismo, deben incluir a los ocupantes afectados en los programas de satisfacción de vivienda que correspondan, conforme a sus circunstancias y necesidades, y proveer un acompañamiento y asistencia técnica de modo que “*circunstancias de tipo formal no impidan acceder a los beneficios*”<sup>337</sup>.

106. La Sala considera que la orden de demolición de las construcciones de bareque en la que los accionantes habitaban no fue proporcionada en sentido estricto. Los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, debido a que se encuentran en una situación de pobreza extrema y no cuentan con los recursos para procurar una solución de vivienda por sus propios medios. Además, derivan su sustento y el de sus familias de las actividades de pan coger que desarrollan en el predio, por lo cual la expulsión del mismo los dejaba sin hogar y ponía en riesgo la satisfacción de su mínimo vital. Esto implica que, antes de adoptar la orden de demolición y ordenar su ejecución, el Corregidor de La Buitrera tenía la obligación de, en conjunto con las autoridades municipales competentes, otorgar alternativas transitorias y definitivas de vivienda para los accionantes. La autoridad accionada, sin embargo, no cumplió con esta obligación constitucional y legal. En efecto, la resolución sancionatoria no

---

<sup>335</sup> Corte Constitucional, sentencia T-547 de 2019.

<sup>336</sup> Corte Constitucional, sentencia T-427 de 2021. Ver también, sentencia T-327 de 2018.

<sup>337</sup> *Ib.*

dispuso de medidas de protección para los accionantes, por el contrario, fue hasta el 13 de octubre de 2020, después de que la acción de tutela había sido interpuesta y el juez de primera instancia había ordenado la suspensión del acto administrativo, que el Corregidor de La Buitrera indicó que convocaría a las entidades municipales para que presentaran la “*oferta institucional*” a los accionantes.

107. En tales términos, la Sala concluye que la orden de demolición ordenada por el Corregidor de La Buitrera mediante la Resolución Sancionatoria No. 4161.2.10.005, vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna y mínimo vital de los accionantes.

## 6. Remedios

108. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala revocará la sentencia del 24 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali, por medio de la cual declaró improcedente la acción de tutela y confirmó la sentencia de primera instancia proferida el 20 de octubre de 2020 por el Juzgado 8° de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Cali. En su lugar, amparará los derechos fundamentales el debido proceso, vivienda digna y mínimo vital de los accionantes. Así mismo, con el objeto de subsanar las violaciones a los derechos fundamentales, la Sala ordenará los siguientes remedios:

- (i) Dejará sin efecto (a) la Resolución No. No. 4161.2.10.005, del 25 de junio de 2019 mediante la cual el Corregidor de La Buitrera ordenó a los accionantes demoler las casas de bareque en las que habitan, así como (b) todas las actuaciones surtidas en el proceso policivo *sub examine*, desde que el Corregidor de La Buitrera avocó conocimiento de la querella<sup>338</sup>.
- (ii) Ordenará al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC que determinen si, conforme a las normas urbanísticas y ambientales aplicables, el terreno en el que están construidas las casas de bareque en las que habitan Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón con sus dos hijos menores, es apto para asentamientos humanos y para desarrollar las actividades de pan coger de las cuales los accionantes derivan su sustento. Este informe deberá ser aportado al proceso policivo que adelante la Inspección Rural de Policía de La Buitrera.

(iii) Ordenará a la Inspección Rural de Policía de La Buitrera:

---

<sup>338</sup> Auto 4161.2.10.015 del 2 de mayo de 2019 emitido por Jolman Acosta Rosero, Corregidor de la Buitrera para la época (párr. 6 *supra*). La radicación de la querella interpuesta el 3 de abril de 2019 por la señora Lilia Mancera Castro, a través de apoderado judicial, quedará en firme.

- (a) Rehacer las actuaciones en el proceso policivo desde que el Corregidor de La Buitrera avocó conocimiento de la querrela instaurada por la señora Mancera Castro, de conformidad con las normas de procedimiento previstas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 y las reglas jurisprudenciales relativas a la protección constitucional procesal y sustancial reforzada de los sujetos de especial protección constitucional que participan en estos procedimientos<sup>339</sup>.
- (b) En caso de encontrar que las medidas de desalojo del predio y demolición son inevitables, en conjunto con las autoridades municipales competentes, brinde una alternativa de vivienda transitoria a los accionantes, incluya a los accionantes en los programas de satisfacción de vivienda que correspondan conforme a sus circunstancias y necesidades, y brinde acompañamiento y asistencia técnica de modo que circunstancias de tipo formal no les impida acceder a los beneficios.
- (iv) Ordenará a la Personería Distrital de Cali que brinde acompañamiento a los accionantes durante el proceso policivo con el objeto de que estos puedan ejercer plenamente el derecho de defensa.

### III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

109. *La acción de tutela.* El 12 de octubre de 2020, Cristian Javier Agredo interpuso acción de tutela en contra del Corregidor de La Buitrera de Santiago de Cali y la Alcaldía Municipal de Cali, en calidad de agente oficioso de los señores Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón Chango y Vanesa Garzón Ortiz. Argumentó que el Corregidor de La Buitrera vulneró los derechos fundamentales al debido proceso de los agenciados, debido que adelantó un proceso policivo por infracción urbanística en el que no respetó las garantías *iusfundamentales* mínimas. Así mismo, argumentó que violó los derechos a la vivienda, mínimo vital y vida de los agenciados al proferir la Resolución sancionatoria No. 4161.2.10.005 mediante la cual ordenó a los agenciados demoler dos casas de bareque en la que estos habitaban por no contar con licencia urbanística, a pesar de que estos se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y no contaban con otra alternativa de vivienda. Por estas razones, como pretensiones solicitó (i) el cese de las acciones que afectan la posesión del predio por parte de los agenciados; (ii) la suspensión de la orden

---

<sup>339</sup> La Sala advierte que la señora Mancera Castro interpuso la querrela policiva “*por perturbación y protección a la propiedad*” y solicitó que se ordenara “*la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del inmueble*”, de modo que los querrelados fueran desalojados. Igualmente, denunció que los querrelados habrían realizado “*excavaciones y construcciones en la parte sur del predio*” que generaron presuntos “*daños ambientales*” al río Meléndez. En este sentido, la Inspección de Policía deberá decidir si avoca el conocimiento de la querrela respecto de la perturbación de la posesión o con el objeto de indagar por las infracciones urbanísticas denunciadas. Con todo, la Sala advierte que si resuelve avocar conocimiento respecto de la presunta perturbación de la posesión deberá atender lo dispuesto en los artículos 77 y 80 del CNSCC, habida cuenta de que existe un proceso civil ordinario en curso (párrafo 90 *supra*).

de demolición; y (iii) dejar sin efectos las resoluciones relacionadas con el caso emitidas por la autoridad de policía accionada.

110. *Decisión de la Sala.* La Sala concluyó que el Corregidor de La Buitrera vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, vivienda digna y mínimo vital de los accionantes:

111. *Vulneración del debido proceso.* La Sala encontró acreditado que el Corregidor de La Buitrera (i) desconoció el *principio de legalidad*, porque pretermitió la audiencia pública prevista en el artículo 223 del CNSCC e impartió al procedimiento policivo un trámite escrito, a pesar de que según el CNSCC este debe tramitarse de forma oral. Así mismo, (ii) violó el *derecho de defensa*, porque (a) no otorgó un acompañamiento o asistencia técnica a los accionantes durante el proceso policivo, (b) no les permitió ser oídos, dado que los privó de la prerrogativa de presentar alegatos de conclusión durante la audiencia pública, (c) no permitió a los accionantes conocer ni controvertir el informe del operativo policial allegado por el Secretario Técnico de Control de Invasiones de la Alcaldía de Santiago de Cali, el cual fue la prueba esencial con fundamento en la cual el Corregidor de La Buitrera concluyó que los accionantes eran infractores urbanísticos y (d) no notificó adecuadamente la resolución sancionatoria restringiendo el derecho a impugnarla. De otro lado, (iii) consideró que la resolución sancionatoria no se encontraba debidamente motivada porque el Corregidor de La Buitrera (a) no definió con claridad la naturaleza jurídica de la medida de demolición (medida correctiva o sanción urbanística) y (b) no consideró la proporcionalidad de la medida de demolición y los efectos que esta podía tener en los derechos fundamentales de los accionantes.

112. *Vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y el mínimo vital.* La Sala concluyó que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna y mínimo vital de los accionantes, debido a que la orden de demolición no superaba el juicio de proporcionalidad. En concreto, encontró que esta medida *no era necesaria*, puesto que existían otras alternativas, tales como la legalización y la adecuación de las construcciones de bareque, que son menos lesivas de los derechos fundamentales de los accionantes e igualmente idóneas para proteger la integridad urbanística, la convivencia y el medio ambiente. Estas medidas no fueron examinadas por la autoridad de policía accionada. De otro lado, sostuvo que la demolición era *desproporcionada en sentido estricto*, puesto que su ejecución implicaba que los accionantes quedarían desamparados y sin hogar, habida cuenta de que estos se encontraban en una situación de pobreza extrema, tenían bajos niveles de escolaridad y derivaban su sustento de las actividades de pan coger que llevaban a cabo en el predio. A pesar de lo anterior, el Corregidor de La Buitrera ordenó la demolición sin antes haber adoptado, en conjunto con las autoridades competentes, medidas que ofrecieran a los accionantes soluciones de vivienda transitorias y definitivas de vivienda.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE

**PRIMERO. LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

**SEGUNDO. REVOCAR** la sentencia del 24 de noviembre de 2020, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cali, por medio de la cual declaró improcedente la acción de tutela y confirmó la sentencia de primera instancia proferida el 20 de octubre de 2020 por el Juzgado 8° de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Cali. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales el debido proceso, vivienda digna y mínimo vital de los accionantes.

**TERCERO. ORDENAR** al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC que, en el término de dos meses a partir de la notificación de la presente sentencia, determinen si, conforme a las normas urbanísticas y ambientales aplicables, el terreno en el que están construidas las casas de bareque en las que habitan Oliva Ortiz Topa, Honoraldo Garzón y Vanesa Garzón con sus dos hijos menores es apto para asentamientos humanos y para desarrollar las actividades de pan coger de las cuales los accionantes derivan su sustento. Este informe deberá ser aportado al proceso policivo que adelanta la Inspección Rural de Policía de La Buitrera.

**CUARTO. DEJAR SIN EFECTO** la Resolución No. 4161.2.10.005, del 25 de junio de 2019 mediante la cual el Corregidor de La Buitrera ordenó a los accionantes demoler las casas de bareque en la que estos habitaban, así como todas las actuaciones surtidas en el proceso policivo *sub examine*, desde que el Corregidor de La Buitrera avocó conocimiento de la querrella.

**QUINTO. ORDENAR** a la Inspección Rural de Policía del Corregimiento de La Buitrera (i) rehacer las actuaciones surtidas en el proceso policivo desde el auto 4161.2.10.015 del 2 de mayo de 2019 mediante el cual avocó conocimiento de la querrella instaurada por la señora Mancera Castro, de conformidad con las normas de procedimiento previstas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 y las reglas jurisprudenciales relativas a la protección constitucional procesal y sustancial reforzada de los sujetos de especial protección constitucional que participan en estos procesos y (ii) en caso de encontrar que los accionantes cometieron infracciones urbanísticas y las medidas correctivas de desalojo del predio y demolición son inevitables, deberá, en conjunto con las autoridades

municipales competentes, brindar una alternativa de vivienda transitoria a los accionantes, incluirlos en los programas de satisfacción de vivienda que correspondan conforme a sus circunstancias y necesidad, así como otorgar un acompañamiento y asistencia técnica de modo que circunstancias de tipo formal no les impida acceder a los beneficios.

**SEXTO. ORDENAR** a la Personería Distrital de Santiago de Cali que brinde acompañamiento a los accionantes durante el proceso policivo con el objeto de que estos puedan ejercer plenamente el derecho de defensa.

**SÉPTIMO.** Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General