

SENTENCIA T-472-09

Referencia: expediente T-2234101

Acción de tutela interpuesta por el señor Helman Darío Álvarez Hernández contra la Alcaldía de Ibagué, Dirección de Justicia, Orden Público y Seguridad Ciudadana y la Inspección Décima Urbana de Policía de la misma ciudad.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, María Victoria Calle Correa y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cuarto (4º) Penal Municipal de Ibagué (Tolima), en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Helman Darío Álvarez Hernández.

I. ANTECEDENTES

El señor Álvarez Hernández interpuso acción de tutela contra las entidades referenciadas, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad, protección de la niñez, vivienda digna y al trabajo, por motivo del proceso policivo que se adelantó en su contra y el de su núcleo familiar, que ordenó desalojar el bien público que habitaban en un colegio para el que a cambio de la vivienda prestaban los servicios de celaduría y aseo.

1. Hechos

1. Menciona que desde febrero de 2003 presta el servicio de celaduría para la institución estatal educativa Darío Echandía Olaya en la ciudad de Ibagué, lugar en el que vive con

su núcleo familiar integrado por esposa, hija menor de edad y nieto de 2 años.

2. Sostiene que el 1 de junio de 2003 firmó un acta de compromiso con el consejo directivo del colegio referenciado, por medio de la cual se acordó la vigilancia nocturna de la institución y de los bienes muebles del plantel a cambio de la vivienda dentro de las instalaciones del colegio para él y su núcleo familiar.

3. Agrega que a parte de las funciones de vigilancia, ocasionalmente prestaba las labores de mensajería y su compañera permanente desde la misma época realizaba el aseo del plantel.

4. Indica que el 9 de octubre de 2006 fue notificado de una querrela por amparo domiciliario iniciada por las directivas del plantel, con el fin de que se ordenara el desalojo de él y su familia. Igualmente, que el 30 de enero de 2008 la inspección décima de policía dictó providencia concediendo el amparo domiciliario por lo que concedió el término de 15 días hábiles para hacer entrega material de los espacios ocupados en el plantel educativo. Contra dicha decisión el actor interpuso, los recursos pertinentes sin éxito.

5. Agrega que es una persona de 52 años, que ha laborado por más de 6 años continuos en el plantel educativo antedicho, siendo el único sustento para su esposa, su hija de 17 años y su nieto de 2.

Sobre la base de lo enunciado, solicita que se suspenda “la ejecución de lo resuelto en la Resolución No.071 de diciembre 16 de 2008”, por medio de la cual la Alcaldía de Ibagué decidió negativamente el recurso de apelación contra la Resolución 014, emitida por la Inspección Décima Urbana de Policía, que ordenó el desalojo.

2. Contestación de las entidades accionadas

El Director de la División de Justicia Orden Público y Seguridad Ciudadana del Municipio de Ibagué y el Inspector Décimo Urbano de policía de la misma ciudad¹, consideran que los derechos alegados como vulnerados por el accionante se han respetado en todo momento, en especial el debido proceso, toda vez que la inspección de policía desarrolló todas las etapas procesales conforme a lo establecido por la Ley y el Código de Policía.

Adicionalmente, exponen que no se puede “darle el lugar de vivienda digna a una

institución educativa que está determinada para brindarles a los alumnos garantías de enseñanza y aprendizaje para su formación personal, como también el uso y goce de disfrute de espacios que cuenta la institución educativa y no se puede destinar dos aulas de clase para que sean tomadas como vivienda”.

Respecto de la protección de los niños, manifestaron que no ha existido atropello ya que no se ha adelantado diligencia alguna de lanzamiento.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia única de instancia

El 2 de marzo de 2009, el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Ibagué - Tolima denegó el amparo solicitado. Consideró (i) que no se afecta la protección a la niñez en la medida en que el retiro de la institución del accionante no afecta los derechos de la población infantil del colegio, sino por el contrario está enfocada a la protección de los mismos; (ii) que la situación laboral del actor es una discusión propia de la jurisdicción laboral, ya que si bien el señor Álvarez laboró para la institución educativa, lo que se discute es su derecho a la vivienda; (iii) que respecto al derecho a la vivienda del accionante, éste no es el propietario del bien sino un mero beneficiario por las funciones que cumple en la institución educativa, sumado a que el desalojo se debe “al parecer por el mismo accionante quien ha generado las razones del desalojo, pues ha logrado entorpecer el normal desarrollo y la convivencia del plantel; (iv) que lo que se protege es el interés general sobre el particular, que en este caso se trata del derecho de la comunidad educativa del colegio Darío Echandía, por encima de los intereses del actor.

III. Pruebas

Del material probatorio allegado a esta Corporación, la Sala destaca lo siguiente:

1. Ordenes por escrito de la rectora del plantel, dirigidas al accionante con funciones propias del servicio de celaduría. (folios 7,8 y 9).

2. Fotocopias de dos registros de nacimiento de la hija y el nieto del accionante (folios 10 y 11).

3. Fotocopias del acta de compromiso suscrita entre el accionante y la junta directiva de la institución educativa Darío Echandía Olaya (folios 12 y 13).

4. Solicitudes dirigidas a la Secretaria de Educación Municipal de Ibagué por parte de docentes, estudiantes y vecinos de la institución educativa con el fin de que no fuera desalojado el señor Álvarez Hernández (folios 14 a 22).

5. Fotocopias del proceso policivo seguido en contra del accionante (folios 23 a 40, 56 a 125).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento del Auto de 23 de abril de 2009 de la Sala de Selección de Tutela núm. 4 de la Corte Constitucional.

2. Problema jurídico

Considerando los antecedentes referenciados, corresponde a esta Sala de revisión determinar si la Dirección de Justicia, Orden Público y Seguridad Ciudadana y la Inspección Décima Urbana de Policía de la Alcaldía de Ibagué, han vulnerado o no los derechos constitucionales del actor y su núcleo familiar, por haber adelantado “un proceso policivo de amparo al domicilio” para que desalojara dos (2) aulas de una institución educativa de la red del municipio en la que a cambio de la vivienda para él y su familia, el accionante se desempeñaba como celador de dicha institución previo acuerdo al que llegó varios años atrás por medio de un acta de compromiso con la junta directiva del plantel.

Para solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala se pronunciará (i) sobre la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones de autoridades de policía; (ii) sobre

la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el principio de la confianza legítima y la protección jurídica del administrado respecto de actuaciones estatales; para abordar luego el examen del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela contra actuaciones de autoridades de policía.

3.1 El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela es un mecanismo judicial de protección inmediata de derechos fundamentales cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o en el evento de existir, cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.²

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en los asuntos en los cuales se aleguen irregularidades en las decisiones de autoridades policiales es preciso tener en cuenta (i) que las decisiones proferidas por las autoridades administrativas o de policía en procesos civiles tienen naturaleza jurisdiccional, no administrativa, y por ende están sustraídas del control de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) que la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela sólo procede contra estas decisiones cuando el afectado no tiene a su disposición otro mecanismo eficaz de defensa.

Al respecto en la Sentencia T-115 de 2004 la Corte manifestó:

“En los juicios de amparo policivo no se discute ni decide sobre el derecho de dominio, sino que se limita a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (statu quo) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. En esos términos, ese juicio ha sido asimilado a controversias de naturaleza jurisdiccional y la providencia que se dicta no es susceptible de recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Sobre todo, la Corte ha sostenido que la sola existencia de recursos en el desarrollo de su trámite no garantiza la posibilidad de acudir a otro medio de defensa judicial idóneo, ya que de manera expresa el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo consagra que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “...no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley...” , motivo por el cual, ante la inexistencia de un medio judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales implicados en procesos policivos, resulta

admisible la tutela de manera directa.

En conclusión, en los procesos policivos no existe hasta el momento un mecanismo de defensa judicial idóneo distinto a la tutela para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo éste medio constitucional de defensa como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de los derechos fundamentales que se vean involucrados en el caso concreto. 3

3.2 En el presente caso es pertinente recordar que el accionante solicita que se suspenda la ejecución de la Resolución Num. 071 de 2008, por medio de la cual se decidió negativamente el recurso de apelación contra la resolución 014, emitida por la Inspección Décima Urbana de Policía de Ibagué, razón suficiente para que de acuerdo con las anteriores consideraciones proceda la presente acción, por lo que la Sala examinará el asunto de fondo para efectos de determinar la ocurrencia de la vulneración de los derechos fundamentales y su protección si es del caso.

4. El principio de la confianza legítima y la protección jurídica del administrado respecto de actuaciones estatales.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Igualmente, ha señalado que este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

En cuanto a la relación con otros principios, ha dicho la Corte que la confianza legítima debe ponderarse con la salvaguarda del interés general, el principio de buena fe⁴, el principio de proporcionalidad, el principio democrático, el de seguridad jurídica y respeto al acto propio, entre otros.⁵

Este principio ha sido principalmente utilizado por la jurisprudencia de esta Corporación como un mecanismo para armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones.

- Tal es el caso de los vendedores ambulantes o del comercio informal, en el que se presenta una tensión entre el derecho al trabajo y el espacio público, que si bien se resolvió en favor del interés general determinando que estos deben desocupar el espacio público, en virtud del principio de confianza legítima se ordenó a la administración que asumiera una serie de medidas tendientes a procurar la reubicación de los mismos, lo cual les garantiza en debida forma su derecho al trabajo, sin desconocer el derecho de todos al espacio público. 6

- Igualmente, en el contexto de la protección del derecho a la vivienda, en la Sentencia T-617/95 se estudió el caso de numerosas personas que residían a las orillas de la carrilera de un ferrocarril en Bogotá, por lo que la administración municipal de forma repentina buscó el desalojo del espacio público sin ningún tipo de plan de choque que garantizara el respeto de los derechos fundamentales de los implicados, lo que llevó a que en el asunto concreto se ponderara el principio de la confianza legítima en los siguientes términos:

“Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían espacio público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que [habitaban] tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.7

- Recientemente, la Corte Constitucional en la Sentencia T-291 de 2009, revisó el caso de un grupo de recicladores (recuperadores ambientales) de la Ciudad de Cali quienes interpusieron una acción de tutela con ocasión del cierre del basurero de Navarro, lugar en el que desarrollaban desde hace 30 años la actividad económica del reciclaje, para

proveer un sustento para sí y para sus familias. Situación en la que si bien dos semanas antes del cierre del basurero las autoridades municipales accedieron a hablar con ellos y suscribieron un acta en la que se comprometieron a ofrecerles, entre otras, oportunidades de empleo, de capacitación, de salud y de educación, tales compromisos no fueron honrados.

Por lo que la Corte una vez analizado el asunto, concluyó: ¿Las entidades acusadas han actuado conforme a la constitución, adoptando medidas efectivas para contrarrestar los efectos sociales adversos que se generaron tras el cerramiento de Navarro, y para fortalecer las actividades que los recicladores que allí operaban han desarrollado a través del tiempo? La respuesta, como se pasará a mostrar, es evidentemente negativa. A pesar de que el cerramiento de Navarro era ineludible y obedece a una finalidad imperiosa en función del interés general, las autoridades acusadas i) fueron negligentes a la hora de diseñar una respuesta adecuada frente a las consecuencias sociales generadas por el cerramiento de Navarro; ii) omitieron su deber de brindar especial protección a un grupo marginado que se vio especialmente afectado con esta decisión; iii) incumplieron los compromisos que adquiridos con esta población, desconociendo la confianza que legítimamente los recicladores habían depositado en ellas. Al día de hoy, tal y como obra en las pruebas aportadas a la Corte, los recicladores, después del cerramiento de Navarro, se encuentran sumidos en la miseria.” (Subrayado y negrillas fuera del texto original)

Nótese como el principio de la confianza legítima puede aplicarse en distintas coyunturas, aportando una solución basada en la proporcionalidad y otros criterios, sin desconocer con ello la prevalencia del interés general. Esta modalidad permite gradualmente que los sujetos implicados en una situación irregular ajusten su condición en el marco del ordenamiento jurídico y dentro del respeto de sus derechos fundamentales; en otras palabras, por lo que se apuesta es por lograr un equilibrio digno y consecuente con un Estado Social de Derecho.

4.1 Límites. Los organismos estatales en sus actuaciones están obligados a procurar el bienestar y el respeto de los derechos de la comunidad en general⁸, no obstante el principal límite de la confianza legítima radica en el interés general y así quedó plasmado en la Sentencia T-617 de 1995, en los siguientes términos:

“la organización administrativa del Estado reposa sobre el principio del interés general. Es claro que la contraposición entre los intereses puramente particulares de los individuos aisladamente considerados, y los intereses generales, ha de resolverse necesariamente a favor de los intereses generales, pues lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado. Así lo consagran de manera expresa los artículos 1º y 63 de la Constitución Política de Colombia. El Principio del interés general a su vez determina el contenido y campo de aplicación del principio de la confianza legítima. Pues en el, la confianza legítima encuentra su mas claro límite. (Énfasis fuera del texto original)

No obstante, si bien al momento de ponderarse el asunto específico a resolver deberá tenerse un especial cuidado por la aplicación del mandato del interés general, la Sala aclara que este postulado como todo principio del ordenamiento jurídico, no es absoluto, por lo que corresponderá al criterio de proporcionalidad y factores propios del caso concreto, el sentido de la solución administrativa y/o de las ordenes judiciales.⁹

Así mismo, de este mandamiento no se puede derivar la inmutabilidad de las relaciones jurídicas que generan expectativas para los administrados, puesto que el principio está enfocado a la protección de la expectativa misma y no es plausible pensar que la confianza legítima es una cláusula abierta que pueda traducirse en indemnización, resarcimiento, pago, reparación, donación o semejantes. No. La interpretación del precepto de la confianza legítima debe hacerse bajo el entendido de que no aplica sobre derechos adquiridos,¹⁰ sino de situaciones jurídicas susceptibles de modificación, puesto que respecto de los derechos adquiridos el ordenamiento jurídico contempla mecanismos específicos de protección.

De esta forma, la confianza legítima procura que las expectativas fundadas de los administrados no puedan modificarse de forma abrupta e intempestiva, por lo que se exige y espera de la administración la planificación y ejecución de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado según sea el caso concreto. 11

4.2 En conclusión, la confianza legítima es un principio constitucional que directa o indirectamente está en cabeza de todos los administrados lo cual obliga al Estado a procurar su garantía y protección. Es un mandato inspirado y retroalimentado por el

de la buena fe y otros, que consiste en que la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión.

Dentro del alcance y límites es relevante tener en cuenta, según el caso concreto: (i) que no libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados, para lo cual será preciso examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución; (ii) que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad; (iii) que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes y (iv) que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificación.

5. Análisis del caso concreto.

5.1 Conciérne a esta Sala de revisión establecer si la Dirección de Justicia, Orden Público y Seguridad Ciudadana y la Inspección Décima Urbana de Policía del Municipio de Ibagué, han vulnerado o no los derechos constitucionales del señor Helman Darío Álvarez y su núcleo familiar, por haber adelantado un proceso policivo de amparo al domicilio para que desalojara dos (2) aulas de una institución educativa de la red del municipio en la que a cambio de la vivienda para él y su familia, el actor se desempeñaba como celador de dicha institución previo acuerdo al que llegó 6 años¹² atrás por medio de un acta de compromiso con la junta directiva del plantel.

El señor Álvarez informa que por medio del acta suscrita con la junta directiva de la institución educativa estatal Darío Echandía Olaya a cambio de la vivienda para él y su núcleo familiar dentro de las instalaciones del plantel, como contraprestación prestaba los servicios de celaduría, mensajería ocasional y aseo por parte de su esposa para el establecimiento.

Alega que durante la ejecución del acuerdo nunca le cancelaron ningún tipo de contraprestación económica por su trabajo, siendo que recibía ordenes y estaba

subordinado a las directivas del plantel. Por lo tanto, pide que “se suspenda la ejecución de lo resuelto en la Resolución No.071 de diciembre 16 de 2008” por medio de la cual la Alcaldía de Ibagué decidió negativamente el recurso de apelación contra la Resolución 014, emitida por la Inspección Décima Urbana de Policía de la misma ciudad; así mismo solicita se reconozca el beneficio de la confianza legítima, ligado a que se le garantice una vivienda digna para él y su familia o una solución a su problema.

El ente territorial accionado argumenta que los derechos alegados por el actor se han respetado en especial el del debido proceso, ya que se adelantó un proceso policivo de amparo al domicilio en el que el actor pudo controvertir y allegar pruebas, a pesar que sabía desde el momento de la firma del acta de compromiso, que renunciaba expresamente “a requerimiento judicial alguno para hacer entrega de la vivienda”; ya que el consejo directivo de la institución no tiene ninguna obligación laboral con el accionante, puesto que el señor Álvarez es un mero ocupante del inmueble. Igualmente, aduce que la medida se basó en la protección del interés general sobre el particular, ya que los dos salones que ocupaba el actor como vivienda serían destinados para “el uso y goce” de otros alumnos.

El juzgado único de instancia que conoció del caso, acogió los argumentos expuestos por el municipio accionado y denegó el amparo solicitado.

5.2 En la reciente Sentencia T-200 de 2009, esta Sala de revisión estudió el caso de una persona que habitó en un espacio público de la ciudad de Cali por un lapso de 8 años, por lo que en virtud de un proceso de restitución y alegando la defensa del interés general el Municipio de Cali logró recuperar. En este caso la Corte aplicó el principio de la confianza legítima concediendo el amparo solicitado. En vista que el caso que se revisa presenta similitud fáctica con la sentencia citada en lo que concierne a la aplicación del principio de confianza legítima y la protección jurídica del administrado respecto de actuaciones estatales, la solución del presente caso se orientará bajo el mismo matiz.

La sentencia única de instancia que denegó el amparo solicitado quedó ejecutoriada el 11 de marzo de 2009¹⁴, por lo que con el fin de verificar si ya se ejecutó o no la entrega del bien ordenado por la Inspección Décima Urbana de Policía de Ibagué en la Resolución 014, el despacho del magistrado sustanciador se comunicó telefónicamente con la oficina

jurídica del municipio de Ibagué, en la cual informaron que la diligencia de desalojo del bien se efectuó hace dos (2) meses aproximadamente.¹⁵ Ante esta situación podría pensarse que conforme a la solicitud de amparo y atendiendo a que la diligencia de desalojo del bien público ya se llevó a cabo, la presente acción de tutela carecería de sentido por haberse consumado el hecho que se pretendía evitar a través de la presente acción constitucional.

No obstante, considera la Sala que a pesar de que la autoridad municipal en ejercicio de sus funciones ejecutó las disposiciones normativas que le exigían la protección del amparo al domicilio de un establecimiento educativo, debió ofrecer soluciones alternativas al accionante y a su núcleo familiar, a fin de evitar que se empeoraran sus condiciones, ya que se trata de una familia compuesta por un hombre de 52 años y una mujer de 47, que desde hace seis años aproximadamente vivían y prestaban sus servicios a la institución educativa en la que habitaban. Sumado a ello y no circunstancia de poca monta, dicho núcleo familiar está conformado por dos sujetos de especial protección como lo son una hija de diecisiete años¹⁶ y un nieto de dos¹⁷, que merecen una atención singular por los organismos estatales.¹⁸

Conforme a lo reiterado en la parte considerativa de esta providencia, la decisión adoptada por el municipio de Ibagué desconoce abiertamente el principio de la confianza legítima del que son titulares el accionante y su núcleo familiar, ya que si bien la administración tiene la obligación constitucional y legal de velar por el correcto uso de los bienes del Estado y corregir irregularidades en la contratación, a fin de garantizar el acceso al “uso y goce” de dos salones de una institución educativa para los alumnos de éste plantel (interés general); no solo basta con adelantar los procedimientos policivos y legales que garanticen el derecho al debido proceso, sino la ponderación de la situación como un todo y el respeto integral de los derechos fundamentales de las personas implicadas en estos procesos.

Por ello, el ente territorial accionado no podía abruptamente cambiar una situación que “tácitamente”¹⁹ había permitido, para una vez agotado un procedimiento policivo sobre la base de la preservación del interés colectivo y regularizar unos contratos, obligar al administrado y a su núcleo familiar que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta por sus condiciones físicas y económicas, a entregar en un perentorio plazo de

15 días el lugar que consideraban su vivienda desde hace 6 años aproximadamente. En este sentido, la problemática presentada debió estar precedida por un cuidadoso análisis de la situación apremiante que padece el actor y su familia, y que según el propio ente municipal hasta ese momento cinco celadores de instituciones educativas con sus familias presentaban un problema similar.²⁰

La conducta desplegada por la administración para solucionar este problema consistió en encontrar la fórmula legal para desalojar los bienes ocupados por “terceras personas”, lo cual si bien es válido y necesario, no resuelve el problema de forma sistémica. En virtud de esta grave anomalía en concepto de la Sala, se vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador. Lo anterior, partiendo de la base que el municipio como organismo estatal a pesar de contar con distintas dependencias, debe actuar de forma integral y no como si se tratara de un ente con cuerpos independientes sin ningún tipo de relación entre sí, garantizando ante todo el adecuado desarrollo de sus deberes constitucionales y legales.

En este orden de ideas, la administración local, al percatarse de la problemática del caso, debió planificar las posibilidades de reubicación del accionante y su familia, circunstancia que se pudo haber dado a través de diversos programas desarrollados por la autoridad municipal; incluso atendiendo a que de por medio se encuentran sujetos de especial protección, debió estudiar y adelantar planes de vinculación a planes diseñados para grupos de población vulnerable que les apoyara en este proceso, verificando, por ejemplo, la vinculación al régimen subsidiado en salud del núcleo familiar. Igualmente, era pertinente el estudio de la posibilidad de la inclusión en programas de vivienda de interés social adelantados por la administración local, con el fin de hacer menos traumática, la adecuada, pero desproporcionada orden de diligencia de desalojo adelantada.²¹

5.4 En lo que concierne a la inquietud manifestada por el accionante respecto del pago de los salarios (“las sumas de dinero que me adeudan por haberme desempeñado durante más de seis (6) años como celador, portero y labores de aseo dentro de la institución educativa”²²), ante la falta de claridad y por la naturaleza del compromiso pactado entre el actor y una junta directiva que según el municipio no estaba autorizada, se advertirá al señor Álvarez Hernández que si lo considera pertinente podrá acudir a la

jurisdicción correspondiente para que determine el tipo de vinculación que tenía con la entidad demandada y allegar las pruebas y argumentos que considere necesarios. Lo mismo acontece con la orden de pago de indemnizaciones y prestaciones sociales reclamadas toda vez que tal decisión depende de la determinación que el juez correspondiente eventualmente adopte sobre el tipo de vinculación que existía entre el accionante y el municipio.

5.5 Sobre la base de los argumentos expuestos, la Corte revocará el fallo único de instancia que denegó el amparo de los derechos invocados por el accionante, para proteger la garantía de la confianza legítima y la vida en condiciones dignas de la que es titular el actor y su núcleo familiar.

6. Ordenes específicas a impartir.

La Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de Ibagué que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, verifique la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso, ya sea a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, para de esta manera proceder a adelantar los trámites de inscripción en dichos programas, ya sean en materia de atención especializada en salud, alojamiento, alimentación, rehabilitación y de asistencia permanente a la población vulnerable. Del mismo modo deberá adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio, previa verificación de los requisitos exigidos y observando además el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, trámite que no podrá exceder de veinte (20) días.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo decidido y atendiendo a la dificultad que podría presentarse para el conocimiento de esta providencia por parte del actor (de quien al momento de adelantarse el trámite de revisión de esta acción de tutela se desconoce su paradero debido a la inexistencia de un domicilio conocido y estable, puesto que para notificaciones solo dejó la dirección del colegio del cual ya fue desalojado.), se hace necesario tomar algunas medidas que permitan procurar que esta sentencia llegue a

conocimiento del accionante e igualmente puedan ser cumplidas en su totalidad por el ente territorial accionado.

En este sentido, la Alcaldía Municipal de Ibagué deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, verificar si el accionante se ha acercado a las distintas dependencias de la alcaldía para solicitar auxilios en vivienda, así como a la Procuraduría o las oficinas del Personero Municipal, para de esta forma y/o la que sea efectiva proceda a su ubicación.

Además, se ordenará a la regional de la Defensoría del Pueblo que apoye acompañe y vigile el pleno cumplimiento del presente fallo, con el fin de garantizar de manera efectiva los derechos aquí protegidos.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR en el asunto de la referencia, el fallo proferido por el Juzgado Cuarto (4º) Penal Municipal de Ibagué que denegó el amparo solicitado. En su lugar, CONCEDER por las razones y en los términos de esta sentencia, la protección de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas sobre la base de la protección del principio de la confianza legítima, al señor Helman Darío Álvarez Hernández y su núcleo familiar.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, verifique la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa estatal aplicable a su caso, ya sea a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, para de esta manera proceder a adelantar los trámites de inscripción en dichos programas, ya sean en materia de atención especializada en salud, alojamiento, alimentación, rehabilitación y de asistencia permanente a la población vulnerable.

Del mismo modo adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio, previa verificación de los requisitos exigidos y observando además el debido proceso en la asignación de los recursos disponibles, trámite que no podrá exceder de veinte (20) días.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, verifique si el accionante se ha acercado a las distintas dependencias de la alcaldía para solicitar auxilios en vivienda, así como a la Procuraduría o las oficinas del Personero Municipal, para de esta forma y/o la que sea efectiva proceda a su ubicación.

CUARTO.- ADVERTIR al señor Helman Darío Álvarez Hernández que si lo considera pertinente, podrá acudir a la jurisdicción correspondiente para que determine el tipo de vinculación que tenía con la entidad demandada, con el fin de que se establezca el derecho que tenga al pago de salarios, indemnizaciones y prestaciones sociales, instancia en la cual podrá exponer las pruebas y argumentos que considere pertinentes.

QUINTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo apoyar, acompañar y vigilar el pleno cumplimiento del presente fallo, con el fin de garantizar de manera efectiva los derechos aquí protegidos. Oficiése por la Secretaría General de esta Corporación a la Defensoría del Pueblo Regional del Tolima.

SEXTO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La asesora de la oficina jurídica a nombre de la alcaldía de Ibagué se adhirió al informe presentando por los otros accionados, “por cuanto los despachos que ellos dirigen son los competentes para conocer los hechos y rendir los argumentos necesarios en defensa de los intereses del Municipio”.

2 Ver sentencias T-1016 de 1999, T-147 de 2004, T-270 de 2004, T-712 de 2004, T-455 de 2005, T-216 de 2006, entre muchas otras.

3 Para ampliar la información relacionada con la procedencia de la acción de tutela en procesos policivos, pueden consultarse las Sentencias T-043/96, T-179/96, T-238/96, T-061/02, T-324/02, T-115/04, T-331/08, entre otras.

4 Ver Sentencias T-475 y T-526 de 1992, T-1014 de 1999, T-980/03, entre otras.

5 Al respecto en la Sentencia T-021 de 2008, la Corte precisó que si bien el principio “se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (arts. 1° y 4 de la C.P.), de respeto al acto propio y buena fe (artículo 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado.”

6 En la Sentencia de Unificación SU-360 de 1999, la Corte abordó la problemática de los vendedores ambulantes con el siguiente problema jurídico: “A partir de 1992, muchas sentencias de tutela han decidido sobre las peticiones de vendedores ambulantes y estacionarios, que reclaman su derecho a trabajar cuando surgen decisiones policivas de desalojo, orientadas a la recuperación del espacio público.

Tradicionalmente se da por sentado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que existe conflicto entre la recuperación del espacio público y el trabajo informal en esos sitios. Es decir, que el crecimiento natural de las ciudades, bien sea por abandono del campo, por desplazamientos forzados, o por otras razones, lleva a muchas personas, que no pueden ser captadas por las formas corrientes de trabajo subordinado, a la ocupación del espacio público en las ciudades para desarrollar allí un trabajo informal y obviamente contrario al derecho de todas las personas a usar y disfrutar de ese espacio público.

“Cuando esta contradicción de alto contenido social es llevada ante el juez constitucional, sobre todo cuando ya hay órdenes policivas de desalojo, el funcionario judicial, en sentencia de tutela, busca hacer respetar el espacio público, pero también protege el derecho al trabajo de esas personas siempre y cuando estén dentro de las circunstancias que la teoría denomina de la “confianza legítima”. Sobre el tema del comercio informal, ver Sentencias SU-601ª/99, T-706/99, T-521/04, T-813/06, T-021/08 y T-1179/08, entre otras.

7 En la reciente Sentencia T-200 de 2009 proferida por esta Sala de revisión, se estudió un caso que ostenta similitud fáctica con los hechos revisados en la Sentencia T-617/95 y cuya protección se otorgó aplicando el principio de la confianza legítima. De otra parte y relacionado con el principio de confianza legítima para la protección del derecho a la vivienda, se pueden ver las Sentencias T-614/05, T-403/06, T-079/08, entre otras.

8 Es pertinente traer a colación el artículo 209 de la Constitución que establece: “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

9 Relativo al tema puede consultarse la Sentencia C-131/04, en la que la Corte Constitucional manifestó: “De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.”

10 La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de diciembre 12 de 1994, consideró

“(...) el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad está garantizada a favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción. Ajusta mejor con la técnica denominar “situación jurídica concreta o subjetiva, al derecho adquirido o constituido (...)”. Puntualizando con el tiempo, en Sentencia del 17 de marzo de 1977, respecto de su finalidad, que: “por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado.”

11 Confróntese las Sentencias T-617 de 1995, C-130 de 2004 y la T-291 de 2009

12 Es de anotar que si bien el acta de compromiso obrante a (folios 12 y 13) está suscrita el 1 de junio de 2003, el actor informó que en el mes de febrero del mismo año había empezado sus labores para la institución en virtud de un encargo que el anterior vigilante le hiciera, por lo que ante la interposición de la acción en el mes de febrero de 2009 (folio 40), ante la ausencia de oposición en este aspecto por parte del municipio accionado, se da por cierta la afirmación del actor en el sentido de que los hechos narrados iniciaron hace 6 años.

13 Los argumentos expuestos por la autoridad municipal se basaron en que se dieron los presupuestos de la acción policiva, ya que si bien en un principio la administración tácitamente permitió que habitara en el establecimiento educativo, el actor sabía de su condición por medio de un acta de compromiso en la que expresamente se le informó que “el consejo directivo podrá exigir la entrega de la vivienda escolar cuando ésta la requiera. Sumado a que el rector de la institución educativa informó de la existencia de “inconvenientes que se han venido presentando como hurtos en las instalaciones, ingreso de personas no autorizadas, venta de comestibles, y por necesitar las aulas para bodega”.

14 Constancia secretarial obrante a folio 136.

15 Constancia de llamada obrante a folio 14 del cuaderno de revisión.

16 Certificado de nacimiento obrante a folio 10.

17 Registro civil de nacimiento obrante a folio 11.

18 El artículo 13 de la Constitución contempla “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...”. Al igual que el 44 del mismo estatuto estipula “serán protegidos contra toda forma de abandono” (...) “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. En consonancia, Sentencias T- 953/03, T-939/01, T302/08, entre otras.

19 A folio (77) la Alcaldía le informa al accionante “le hago saber que la administración municipal ha decidido dar por terminado el permiso que en el 2003 ésta tácitamente había otorgado a usted para residir en la institución educativa...”.

20 A folios 119, 120, 121 y 122 aparece un oficio suscrito por el Director de Justicia y Orden Público dirigido a la Secretaría de Educación Municipal por medio del cual le solicita una reunión para tratar “la problemática que se viene presentando en las instituciones y centros educativos del Municipio de Ibagué por la ocupación de manera irregular de terceras personas y ante las reiteradas quejas presentadas...”.

21 Al respecto, considera la Sala importante recordar que por medio de la Ley 60 de 1993 (Ley Orgánica) se dejó a cargo de los Municipios la obligación de proteger a la población más vulnerable, es por ello, que cuentan con los recursos y los medios necesarios para atender las necesidades de sujetos en condiciones de debilidad manifiesta. Es así como el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, que regula la participación para sectores sociales, estipula que una de las funciones de los municipios consiste en financiar los siguientes sectores:

“Para grupos de población vulnerables: desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes y discapacitados.

“En salud: “(...) pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, (...)”

“En vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la Ley; suministrar o reparar vivienda y dotarlas de servicios básicos. (Negrillas y subrayado fuera del texto de la ley).”

A su vez, el gobierno nacional, por medio del Decreto Num. 555 de 2003, creó el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Fondo a través del cual corresponde adelantar lo concerniente al otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en especie y complementario para áreas urbanas con cargo a recursos del Presupuesto de la Nación.

En armonía con lo dicho, en la Sentencia T-079/08 esta Corporación en materia vivienda dictaminó: “El derecho a la vivienda digna adquiere rango fundamental, cuando opera el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ya que, como lo ha reiterado esta Corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano.”