

Sentencia T-608/15

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. La jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Instrumentos internacionales de protección

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

DEBER DE SOLIDARIDAD Y ASISTENCIA CON GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Contenido y alcance

El principio de solidaridad, pilar sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho, impone la exigencia, principalmente a las autoridades, de intervenir a favor de los grupos más vulnerables de la población. El contenido y alcance de ese principio ha sido considerado por esta Corporación como la forma de cumplir con los fines propuestos por el Estado en el artículo 2º de la Carta y, especialmente, es el mecanismo idóneo para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la misma.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Valor constitucional que obliga al Estado y al individuo a actuar en procura del interés general

El principio de solidaridad es el “deber impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y

actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”, que impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar a sus congéneres, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental. En el mismo sentido, implica el deber del Estado de garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todos los ciudadanos, para lo cual debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad. Ello, claro está, sin que se convierta en benefactor ni sus actuaciones en obra de caridad, “sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones”.

ADULTO MAYOR-Especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Tiene fundamento en el principio de buena fe

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos

PRINCIPIO DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal dar inicio a diligencias para verificar situación personal, social y económica de accionante y su núcleo familiar, y posteriormente adelantar actuaciones pertinentes para inscripción en programas de vivienda de interés social

Referencia: Expediente T-4981989.

Acción de tutela interpuesta por María Olga Cano Orozco contra la Alcaldía Municipal de Zipaquirá.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil quince (2015)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá, Cundinamarca, en la acción de tutela instaurada por María Olga Cano Orozco en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

María Olga Cano Orozco interpuso la presente acción de tutela con el fin de solicitar la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, ante la decisión de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá de llevar a cabo la diligencia de restitución del inmueble en el cual habitaba. Para fundamentar la demanda relató el siguiente acontecer fáctico:

1. Hechos

1.1. La señora María Olga Cano Orozco manifiesta que el señor José Caicedo Sastoque, Alcalde de Zipaquirá en el periodo 2004-2007, le asignó una vivienda para ella y su núcleo familiar debido a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba en ese momento. Este beneficio, afirma, se mantuvo durante el siguiente gobierno, a cargo del Alcalde Jorge Enrique González.

1.2. Indica que como contraprestación por obtener esa vivienda, se desempeñó en labores de jardinera, portera, vigilante y aseadora del parque Villaveces de Zipaquirá, y que para obtener su sustento económico vendía diferentes alimentos.

1.3. Señala que el señor Marco Tulio Sánchez Gómez, actual Alcalde de Zipaquirá (periodo 2012-2015), inició un proceso de restitución del inmueble en su contra y, al mismo tiempo, “manejó la ilusión de reubicación a otra vivienda” dadas las condiciones especiales en las que se encontraba. Sin embargo, sostiene que cuando fue a solicitar ayuda ante el gobernante solo recibió humillación y desprecio de su parte.

1.4. Refiere que el 26 de febrero de 2015 se llevó a cabo la diligencia de restitución del inmueble donde los funcionarios de la Alcaldía le indicaron que le prestarían un vehículo para el trasteo, el cual no aceptó dado que se trataba de una “volqueta maloliente”, por lo que sus bienes “quedaron en la calle”.

1.5. Sostiene que actualmente tiene una hija hospitalizada en Bogotá, que se encuentra en delicado estado de salud, y que los gastos de desplazamiento a esa ciudad y del sustento diario los ha cubierto gracias a la caridad de ciudadanos de Zipaquirá. Así mismo, agrega que no goza de un estado de salud adecuado para afrontar “esta contingencia” por cuanto debe ser operada de una hernia.

1.6. Finalmente, resalta que no le fue reconocido su trabajo prestado al ente demandado durante aproximadamente diez años, y refiere que hasta ahora conoce sus derechos. Por lo anterior, solicita asistencia urgente y satisfactoria.

2. Contestación de la entidad accionada

En escrito radicado el 8 de abril de 2015, el Secretario General de la Alcaldía de Zipaquirá indicó que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante puesto que el desalojo del que fue objeto se derivó de un proceso judicial de restitución de inmueble, en el que tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa.

Así mismo, mencionó que la peticionaria, en diligencia de interrogatorio de parte practicada el 10 de mayo de 2011, en el marco del referido proceso, “reconoció que el inmueble lo ostentaba a título de tenencia y que estaría dispuesta a restituirlo cuando se le indicara”, de tal suerte que contó con el tiempo suficiente para buscar un nuevo lugar de residencia o en su defecto postularse a un programa de vivienda ofertado por el municipio.

Por otro lado, señaló que no existe un acto administrativo público de asignación o entrega del predio a favor del accionante; y aclaró que no existió una relación laboral, contractual o legal de la peticionaria con la Alcaldía.

3. Decisión objeto de revisión

4. Pruebas.

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

- Sentencia de primera instancia proferida el veinte (20) de junio de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Zipaquirá, dentro del proceso de restitución de inmueble núm. 2011-0180 instaurado por el municipio de Zipaquirá contra la señora María Olga Cano Orozco. (Cuaderno principal, folios 16 a 24).
- Acta de la diligencia de restitución de bien inmueble, celebrada el 26 de febrero de 2015, dentro del proceso de restitución núm. 2011-0180, instaurado por el municipio de Zipaquirá contra la señora María Olga Cano Orozco. (Cuaderno principal, folio 1).
- Certificación del puntaje del Sisben de la señora María Olga Cano Orozco. (Cuaderno principal, folio 6).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

2. Trámite procesal

2.1. Mediante auto calendado el 18 de agosto de 2015, el magistrado sustanciador consideró necesario practicar algunas pruebas para dilucidar aspectos relacionados con el caso objeto de estudio.

Teniendo en cuenta: (i) que el Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá declaró improcedente la acción impetrada, entre otras razones, al considerar que no se allegó una prueba mínima de la vulneración de derechos fundamentales, y que tampoco se constató la existencia de una relación laboral entre los sujetos procesales; y (ii) los criterios de vulnerabilidad que al parecer conciernen a la señora María Olga Cano Orozco, específicamente su situación socio económica, así como su estado de salud y el de las personas a su cargo, el magistrado sustanciador creyó pertinente solicitar la siguiente

información:

2.1.1. A la señora María Olga Cano Orozco señalar: (i) ¿Con quién convive actualmente?; (ii) Si tiene bajo su cargo personas menores de edad o con algún tipo de discapacidad, de ser así, ¿Qué edad tienen y que discapacidad padecen?; (iii) ¿Cuál es la actividad económica que desarrolla?; (iv) ¿Cuáles son sus ingresos y egresos mensuales?; (v) ¿A cuánto ascienden los gastos de servicios públicos y manutención que debe sufragar mensualmente?; (vi) Si actualmente tienen obligaciones crediticias a su cargo, y de ser así, ¿a cuánto ascienden las mismas?; (vii) Si posee bienes o propiedades a su nombre, y en caso afirmativo ¿cuál es el valor de los mismos?; (viii) ¿Desde cuándo ejercía las labores de jardinería, vigilancia y aseo del parque Villaveces?; (ix) ¿Qué días de la semana y en qué horario desempeñaba las labores de jardinería, vigilancia y aseo del parque Villaveces?; (x) ¿De quién recibía las ordenes y bajo el mando de quién se encontraba?; (xi) En algún momento se le reconoció alguna remuneración de tipo monetario, de ser así, ¿Cuándo, a qué valor equivalió, y quién la otorgó?; (xii) ¿Quién se encargaba del mantenimiento y cuidado del bien en el cual habitaba?; (xiii) ¿Quién se encargaba del pago de los servicios públicos del bien en el cual habitaba?; (xiv) De existir personas que tengan conocimiento de los hechos descritos, allegar su nombre completo, dirección y teléfono.

2.1.2. A la Alcaldía Municipal de Zipaquirá: (i) allegar el certificado en el que se acredite si la señora María Olga Cano Orozco hizo o hace parte de su planta de personal; y (ii) en caso que la señora María Olga Cano Orozco no fuera quien estuviera encargada de realizar las labores de jardinería, vigilancia y aseo del parque Villaveces, acreditar ¿quién tenía a su cargo tal función para el periodo de 2004 a 2014?

2.1.3. Al Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Zipaquirá: remitir una copia del expediente bajo radicado 2011-0180 (Accionante: Municipio de Zipaquirá; Demandado: María Olga Cano Orozco. Acción de restitución de inmueble).

2.2. Vencido el término otorgado en el mencionado proveído se recibió la siguiente información:

2.2.1. El Director de la Oficina de Defensa Judicial y Asuntos Jurídicos de la Alcaldía de Zipaquirá, mediante oficio allegado el 27 de agosto de 2015, señaló que la señora María Olga Cano Orozco no hace ni hizo parte de la planta de personal. De igual forma, mencionó

que las labores de vigilancia del parque Villaveces es una función propia de la Policía Nacional; y las de aseo y jardinería se encuentran a cargo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá. Para dar cuenta de lo anterior, anexó los siguientes documentos:

(i) Certificación expedida el 26 de agosto de 2015 por la Secretaría General de la Alcaldía, en la cual consta: “Que una vez revisada la planta de personal y el Archivo General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, se pudo constatar que la señora MARÍA OLGA CANO OROZCO, no ha tenido, ni tiene vínculos laborales con la Administración Municipal de Zipaquirá”.

(ii) Certificación expedida el 26 de agosto de 2015 por la Secretaría de Gobierno en la cual consta: “Que la Policía Nacional ha venido encargándose de la seguridad del Parque Villaveces y a partir del mes de octubre de 2014 el trabajo se está realizando conjuntamente con el Grupo de Caballería núm. 10 Tequendama del Ejército Nacional”.

(iii) Certificación expedida 26 de agosto de 2015 por el Subgerente Técnico Operativo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá, en la cual consta: “Que de conformidad con nuestra misión (...) la EAAAZ ESP ha venido realizando el mantenimiento del Parque Villaveces ubicado en la calle primera entre carreras sexta y séptima por medio de convenios interadministrativos que ha ejecutado la Administración Municipal con la EAAAZ ESP y, así mismo, se realizan actividades de mantenimiento en los espacios públicos y zonas comunes del Municipio de Zipaquirá. De igual manera se informa que la señora María Olga Cano Orozco nunca ha estado vinculada laboralmente a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá ESP”.

(iv) Copia de los convenios interadministrativos celebrados entre la Alcaldía Municipal de Zipaquirá y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá, en los años 2012, 2013 y 2014, cuyo objeto fue el “apoyo a la gestión para realizar la limpieza, poda de césped y embellecimiento de zonas verdes urbanas y plaza de mercado del municipio de Zipaquirá”.

2.2.2. En respuesta allegada el 27 de agosto de 2015 la señora María Olga Cano Orozco manifestó:

(i) Que en varias ocasiones se acercó a la Defensoría del Pueblo de Zipaquirá sin obtener apoyo por parte de esa entidad, por lo cual se dirigió a la Personería de Bogotá, dependencia que le brindó toda la ayuda y asistencia inmediata[1].

(ii) Que el anterior alcalde se acercó en dos oportunidades a su vivienda, en estado de embriaguez, solicitando el pago de \$4'500.000 de arriendo y servicios, ante lo cual ella le manifestó que “no [tenía] dinero ni ningún sueldo”. Señaló que desde ese momento “empezó [su] calvario con el anterior alcalde y con el actual”.

(iii) Que sufraga \$350.000 mensuales de arriendo y servicios, y no tiene créditos ni bienes a su nombre.

(iv) Que todas las noches ejercía labores de vigilancia, recibiendo dotaciones, mascara y “un pedazo de palo” para “sorprender a los que querían sobrepasarse”. Que realizaba funciones de oficios generales y jardinería todos los días, podando con sus manos y con la ayuda de sus hijos. Además, que cargaba agua para lavar el parque donde “los borrachos hacían sus necesidades fisiológicas”. Aclaró que ejerció esas labores hasta el 25 de febrero de 2015.

(v) Que actualmente tiene a su cargo dos menores de 3 y 7 años de edad[2] y convive con su hijo Juan.

De igual forma la accionante allegó los siguientes documentos

(i) Certificación expedida el 25 de agosto de 2015 por la señora Astrid Yolima Farfán Guacaneme, en la cual señala: “conozco de vista a la señora María Olga Cano Orozco, quien estuvo en el programa de Manos Amigas en el 2005 y después como portera de CEDAC, ella sacaba copias de recetas de cocina y recibos”.

(ii) Certificación expedida el 26 de mayo de 2011 por la trabajadora social[3] Sandra Jimena Galvis Sotelo, en la que consta: “que la señora Olga Cano es una persona íntegra y honesta, que habita actualmente en las instalaciones del Colegio COEZIPA del municipio de Zipaquirá desde febrero de 2005, desempeñando las funciones de portería, vigilancia, jardinería y oficios generales; por otra parte la conozco de vista y trato hace aproximadamente 5 años, tiempo durante el cual se ha caracterizado por su honestidad y alta responsabilidad”.

(iii) Copia de la denuncia realizada por la accionante el 27 de septiembre de 2011, por el delito de acceso carnal en persona incapaz de resistir, cometido contra su hija de 23 años.

En la declaración de los hechos la señora Cano Orozco señaló, entre otros aspectos, “que necesitaba ayuda del señor alcalde municipal, ya que cuida el hogar adulto mayor Colegio COEZIPA y vive ahí mismo, ya que no cuenta con los recursos económicos para ella y su hija, ya que padece de esquizofrenia y presenta episodios esporádicos (...) y nunca le han colaborado con dinero, mercado y vestuario”.

(iv) Certificación expedida por la coordinadora del programa Asociación Manos Amigas, en la cual consta lo siguiente: “La Asociación Manos Amigas certifica que conoce a la señora Olga Cano Orozco desde hace 4 años, fue beneficiaria del Proyecto Escuela de Cocina, formación y autoempleo en cocina y mesa para mujeres de Zipaquirá, en el año 2005. Desde esa ocasión la alcaldía de Zipaquirá le dio el apoyo para que viviera y cuidara el Colegio Coezipa y continuara con su capacitación. Es una persona responsable y muy comprometida con lo que hace”[4].

(v) Certificado de participación de la señora María Olga Cano Orozco en el proyecto “Escuela de Cocina, formación y autoempleo en cocina, mesa y bar para mujeres de Zipaquirá”, desarrollado entre enero y diciembre de 2005.

(vi) Certificación actualizada a 15 de enero de 2015 del puntaje del Sisben de la señora María Olga Cano Orozco y su núcleo familiar.

(vii) Copia del carné de afiliación de la señora María Olga Cano Orozco al sistema de seguridad social en salud del régimen subsidiado en la EPS Cafam.

(viii) Respuesta calendada el 27 de enero de 2014 a la solicitud realizada por la accionante, a través de la cual el Director de Urbanismo y Vivienda de la Secretaría de Planeación Municipal le informa: “Actualmente se elabora la formulación de los nuevos proyectos de vivienda social prioritaria que se deben presentar ante el Fondo Municipal de Vivienda para su aprobación, cabe aclarar que los desplazados y madres cabeza de familia tendrán puntuación adicional en la calificación. Por lo anteriormente expuesto la invitamos a consultar periódicamente desde la primera semana de abril las etapas, fechas y requisitos

de los nuevos programas los cuales se publicarán en la página institucional del municipio (...) o en las emisoras radiales locales, periódicos de circulación regional y o canal APRECUZ o el programa de la Alcaldía (...).”.

2.2.3. El Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Zipaquirá no atendió la solicitud de esta Corporación.

3. Planteamiento del problema jurídico.

Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión dar solución al siguiente problema jurídico: ¿Vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna y los principios constitucionales de solidaridad, confianza legítima y respeto por el acto propio la decisión de una autoridad municipal de desalojar a una ciudadana de una vivienda ofrecida por la misma Administración como ayuda ante su difícil situación económica, teniendo en cuenta que el desalojo se dio en cumplimiento de una orden judicial dentro de un proceso de restitución de inmueble iniciado por dichas autoridades en contra de la ciudadana afectada?

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte analizará los siguientes tópicos: (i) el derecho fundamental a la vivienda digna; (ii) el deber de solidaridad y asistencia con los grupos especialmente vulnerables; y (iii) los principios constitucionales de confianza legítima y respeto por el acto propio. Con base en ello, (iv) resolverá el caso concreto.

4. Derecho fundamental a la vivienda digna

4.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda[5].

La jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida[6].

La Corte ha desarrollado el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna con fundamento en distintos instrumentos internacionales; puntualmente, en la definición consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[7] y en la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El primer instrumento consagra, en su artículo 11, que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [y] tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Con sustento en esa disposición el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijó algunos parámetros en virtud de los cuales puede considerarse que una vivienda cuenta con las condiciones adecuadas en los términos del Pacto[8]:

- (i) Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- (ii) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- (iii) Gastos soportables: los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso, creando subsidios de vivienda, así como formas y niveles de financiación que se adecuen a las necesidades de vivienda.
- (iv) Habitabilidad: una vivienda adecuada debe garantizar a sus ocupantes un espacio adecuado que ofrezca seguridad física, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.
- (v) Asequibilidad: el acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir

una vivienda debe concederse a los grupos en situación de desventaja, en cierto grado de consideración prioritaria y teniendo en cuenta sus necesidades especiales.

(vi) Localización: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, a los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De igual forma, no debe construirse en lugares contaminados o próximos a fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

(vii) Adecuación cultural: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que, como valor constitucional, la dignidad humana en materia de vivienda supone “proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas”[9]; al mismo tiempo que genera para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”[10]. Sobre el particular ha sostenido:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”[11].

4.2. En definitiva, el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda supone la exigencia para el Estado de adoptar las medidas tendientes a asegurar que los grupos más

vulnerables de la sociedad puedan acceder a un lugar de vivienda adecuado[12] que garantice unas condiciones mínimas de habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios, de manera que permita desarrollar de manera digna el proyecto de vida a quienes habiten en ella.

5. El deber de solidaridad y asistencia con los grupos especialmente vulnerables

5.1. El principio de solidaridad, pilar sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho[13], impone la exigencia, principalmente a las autoridades, de intervenir a favor de los grupos más vulnerables de la población[14]. El contenido y alcance de ese principio ha sido considerado por esta Corporación como la forma de cumplir con los fines propuestos por el Estado en el artículo 2º de la Carta[15] y, especialmente, es el mecanismo idóneo para garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la misma[16].

Según ha sido explicado por la jurisprudencia constitucional, este principio se manifiesta en la protección de los derechos constitucionales a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, al trabajo y en la adopción del criterio de necesidades básicas para la distribución del gasto público, entre otros. Dentro de esas diversas manifestaciones se encuentra además el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, que exige la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como la protección especial de las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta[17].

El principio de solidaridad es el “deber impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”, que impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar a sus congéneres, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental[18].

En el mismo sentido, implica el deber del Estado de garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todos los ciudadanos, para lo cual debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad[19]. Ello, claro está, sin que se convierta en benefactor ni sus actuaciones en obra de caridad, “sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo,

la satisfacción de sus propias aspiraciones”[20]. Sobre el particular ha sostenido este Tribunal:

“La Corte Constitucional, en retirada jurisprudencia, ha señalado que el principio de solidaridad, que consagra la Carta Política, asigna al Estado Colombiano un prisma de deberes de ineludible cumplimiento que buscan alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado Social de Derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional.

Así pues, le corresponde al Estado ejecutar actos y formular políticas de intervención de carácter positivo tendientes a garantizar los derechos de los individuos, sin que ello implique necesariamente una conversión radical a un Estado benefactor del cual dependan todas las personas, pues su razón de ser se concreta justamente en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. En esa medida, la función esencial del Estado consiste en proteger al individuo y garantizarle condiciones reales para que pueda ejercer las libertades y los derechos de manera autónoma”[21].

Siendo así, aunque las personas individualmente consideradas tienen el deber de solidaridad social, es el Estado el primer llamado a asumir las cargas positivas propias de ese principio. Lo anterior, en razón a que el mismo Constituyente definió sobre las autoridades estatales la obligación de garantizar la dignidad humana y efectividad de los derechos, deberes y principios consagrados en la Carta[22].

Uno de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional son las personas sumidas en situación de pobreza extrema. Al respecto, ha señalado que emana del Estado el deber de atención a aquellos carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia o que no tienen la capacidad de trabajar por motivos de edad o salud[23]. Sobre este punto señaló:

“La solidaridad implica que, dentro de nuestra sociedad, por existir numerosas personas que se encuentran en difícil situación económica requieren de la asistencia mutua de todos los estamentos gubernamentales y sociales. Tal solidaridad se torna fundamental

frente a la evidente precariedad económica de nuestro estado social de derecho”[24].

De esa forma, ha hecho énfasis en la protección especial de quienes, además de no contar con ingresos suficientes, se encuentran en una edad avanzada, y ha señalado que “cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de [pobreza] se han visto disminuidas, surge un deber de atención a esta por parte del Estado de dirigir su conducta al apoyo de este miembro de la sociedad”[25].

5.2. El principio de solidaridad implica entonces el deber, principalmente del Estado, de llevar a cabo las políticas de intervención necesarias dirigidas a garantizar los derechos de los individuos, especialmente, de aquellos que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o vulnerabilidad, ya sea por su edad, su estado de salud o su situación socio económica.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la accionante menciona en el escrito de tutela que la administración generó una expectativa de tener otra opción de vivienda después de la restitución del inmueble donde residía, la Sala considera necesario hacer una breve referencia a la confianza legítima y el respeto por el acto propio como principios constitucionales.

6. Principios constitucionales de confianza legítima y respeto por el acto propio

6.1. En virtud del artículo 83 de la Constitución Política, “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estos”.

Este principio, que se aplica a todas las relaciones jurídicas, sean estas públicas o privadas[26], es entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, entre sí y ante aquellas[27]. En otras palabras, “permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”[28].

La Corte ha señalado que como corolario de la máxima de la buena fe se han desarrollado los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio que, aunque íntimamente relacionados, cuentan con identidad propia[29]. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte ha sostenido que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, “cuando la administración pública ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”[30]. Al respecto se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”[31].

Para que se configure este principio la Corte ha decantado los siguientes presupuestos generales: (i) la necesidad de preservar de manera concreta un interés público, esto es, resulta indispensable para la administración generar un cambio en sus actuaciones en aras de proteger el interés general; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta acorde con el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad[32].

En esa medida, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito en las condiciones que regulan las relaciones con los administrados, en donde exista una

expectativa justificada, deben estar precedidas de un periodo de transición donde se brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que se ajusten a la nueva situación jurídica[33]. Esa confianza, producto de la buena fe, da lugar a la aplicación de soluciones por parte del Estado, sin que esto signifique una donación, reparación, resarcimiento o indemnización a favor del particular, ni el desconocimiento del principio del interés general[34].

Ahora bien, no toda expectativa se encuentra jurídicamente protegida. La confianza debe ser justificada y solo se protegen aquellas circunstancias “objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles”[35]. En otras palabras, el principio de confianza legítima solo opera ante comportamientos justificados, razonables y genuinos, donde el particular tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente; y no cubre aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo[36].

Por otro lado, sobre el principio de respeto por el acto propio la jurisprudencia constitucional ha señalado que comporta el deber de mantener una coherencia en las actuaciones desarrolladas a lo largo del tiempo. Opera en el sentido de “de impedirle a un sujeto de derecho que ha emitido un acto que genera una situación particular, concreta y definida a favor de otro, modificar unilateralmente su decisión; porque la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición favorable”[37].

Deben coincidir entonces tres elementos para considerar que el principio de respeto del acto propio ha sido desconocido, a saber[38]:

(i) Es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada una situación concreta que genere, de manera cierta, un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida.

(ii) Es preciso que la decisión que ha favorecido el surgimiento de la situación que acaba de ser descrita y, en consecuencia, de la confianza legítima, haya sido objeto de modificación

de manera súbita y unilateral. Una vez más, es preciso reiterar que no necesariamente la conducta posterior se encuentra prohibida por el ordenamiento, en tanto el fundamento de la restricción no se encuentra en una disposición normativa sino en la expectativa que la decisión precedente ha generado en el destinatario.

(iii) Es necesario que exista identidad entre los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta, y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración.

6.2. En suma, la confianza legítima es una garantía constitucional derivada de la buena fe, a través de la cual se busca proteger al administrado de cambios bruscos o intempestivos efectuados por las autoridades cuando estas han aceptado de aquel un determinado comportamiento, sin otorgar un periodo que le permita adaptarse a la nueva situación.

Con los elementos de juicio explicados en los apartados precedentes, entrará esta Sala a evaluar el caso concreto.

7.1. Breve presentación del caso.

7.1.1. La señora María Olga Cano Orozco manifestó que en el 2004 el Alcalde de Zipaquirá (periodo 2004-2007) le asignó una vivienda para ella y su núcleo familiar, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba en ese momento.

Indicó que como contraprestación por obtener esa vivienda se desempeñó en labores de jardinera, portera, vigilante y aseo del parque Villaveces de Zipaquirá y que para obtener su sustento económico vendía diferentes alimentos.

Señaló que el actual Alcalde (periodo 2012-2015) inició un proceso de restitución del inmueble en su contra y “manejó la ilusión de reubicación a otra vivienda por las condiciones especiales que la atañen”. Sin embargo, sostuvo, cuando fue a solicitar ayuda por parte del gobernante recibió humillación y desprecio de su parte.

Refirió que el 26 de febrero de 2015 se llevó a cabo la diligencia de restitución del inmueble, donde los funcionarios de la Alcaldía le indicaron que le prestarían un vehículo para el trasteo, el cual no aceptó dado que se trataba de una “volqueta maloliente”, razón por la cual sus bienes “quedaron en la calle”.

Por otro lado, indicó que tiene una hija hospitalizada en Bogotá, que se encuentra en delicado estado de salud y que los gastos de desplazamiento a esa ciudad y del sustento diario los ha cubierto gracias a la caridad de ciudadanos de Zipaquirá. Por último, señaló que no le fue reconocido su trabajo prestado al ente demandado durante aproximadamente diez años, y que hasta ahora conoce sus derechos.

7.1.2. En contestación de la acción de tutela el Secretario General de la Alcaldía de Zipaquirá indicó que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante, puesto que el desalojo se derivó de un proceso judicial de restitución de inmueble, en el que tuvo la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

7.1.3. El Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá declaró improcedente la acción al considerar que la entidad demandada procedió de acuerdo a la ley y que su actuación fue el resultado de un proceso judicial en el que se previeron todas las garantías procesales a la señora María Olga Cano Orozco para intervenir y, a pesar de ello, no lo hizo. Por otro lado, no constató la existencia de una relación laboral entre la accionante y el Municipio de Zipaquirá, derivada del cuidado y vigilancia del predio donde habitaba.

7.1.4. De las pruebas solicitadas por el magistrado sustanciador la Alcaldía aclaró que la accionante no hace ni hizo parte de la planta de personal de la entidad. Así mismo, mencionó que las labores de vigilancia, aseo y jardinería, están a cargo de la Policía Nacional y de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá, para lo cual adjuntó los certificados expedidos por esa empresa y por la Secretaría General de la Alcaldía Municipal.

Por su parte, la señora Cano Orozco mencionó que actualmente tiene a su cargo a dos menores de edad, no tiene bienes ni créditos a su nombre, y que realizó las labores de jardinería y vigilancia todos los días hasta el 25 de febrero de 2015. De igual forma, allegó diferentes documentos de los cuales se advierte que dichas labores eran realizadas en las instalaciones del Colegio COEZIPA de Zipaquirá.

7.2. Análisis de la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna y del desconocimiento de los principios de solidaridad, confianza legítima y respeto por el acto propio

7.2.1. De las pruebas que obran en el expediente y que fueron recaudadas a lo largo del trámite de tutela, la Sala constata lo siguiente:

7.2.1.1. La señora María Olga Cano Orozco se encuentra afiliada al régimen subsidiado, según consta en el carné de afiliación al sistema general de seguridad social en salud[39].

7.2.1.2. De acuerdo con lo señalado por la accionante en el escrito de tutela y en la respuesta a la información solicitada por el magistrado sustanciador, desde hace varios años se encuentra en una difícil situación económica, sin una vivienda propia y obtiene los ingresos para su subsistencia y la de su núcleo familiar de la venta informal de diferentes alimentos.

7.2.1.3. Del proceso de restitución de inmueble instaurado por la Alcaldía Municipal de Zipaquirá contra la señora María Olga Cano Orozco se destaca:

(i) El municipio de Zipaquirá dio a la señora María Olga Cano Orozco, a título de tenencia, un bien inmueble de menor extensión ubicado al frente del parque Villaveces, el cual hace parte de la porción de terreno y edificación del inmueble de mayor extensión denominado Escuela COEZIPA[40].

(ii) La Alcaldía dio permiso a la señora Cano Orozco de ocupar el inmueble objeto de restitución dada su precaria situación económica, tenencia que concedió a título gratuito[41].

(iii) Según relató la parte demandante, en varias oportunidades requirió a la accionante para que restituyera el inmueble con el fin de iniciar las obras para su reparación, en cumplimiento del plan de desarrollo municipal y teniendo en cuenta que se encontraba en estado de deterioro avanzado y amenazaba ruina[42].

(iv) Del dictamen pericial realizado en el marco del proceso de restitución, el auxiliar de la justicia informó que era necesaria la intervención y mantenimiento de las edificaciones, las cuales presentaban un estado avanzado de deterioro y no eran aptas para el uso y habitabilidad[43].

(v) Al realizar el análisis del caso concreto, el Juzgado Administrativo de Descongestión del

Circuito de Zipaquirá hizo referencia al interrogatorio de parte realizado a la señora María Olga Cano, como parte demandada, en el cual reconoció el estado de deterioro de la edificación y señaló: “si lo reconozco. Se está cayendo esa estructura por lo antiguo. La última caída fue el sábado antes del domingo de ramos, eso fue a las 9 p.m., estaba solita (...) Mi idea no es posesionarme allí. Es salir de allí de inmediato. Que tal uno adueñarse de lo que no es de uno (...)”[44].

Al hallar acreditadas esas condiciones, el fallador encontró necesario impartir la orden de restituir el bien inmueble a la Alcaldía de Zipaquirá y mediante sentencia del 20 de junio de 2014 ordenó: (i) “la restitución del inmueble ubicado en la carrera 7 núm. 0 – 20 por parte de la señora María Olga Cano Orozco a favor del Municipio de Zipaquirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia”; y (ii) “si vencido el término anterior, la parte demandada no ha dado cumplimiento a lo dispuesto, se comisionará a la inspección de policía del municipio de Zipaquirá, que corresponda al lugar donde está ubicado el inmueble para llevar a cabo la diligencia de restitución de inmueble, librándose el respectivo despacho comisorio con los insertos del caso”[45].

7.2.2. De acuerdo con las consideraciones expuestas en acápites anteriores, toda persona tiene derecho a contar con una vivienda que garantice unas condiciones mínimas de habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios, que le permita desarrollar de manera digna su proyecto de vida. Esta garantía constitucional supone una obligación del Estado de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda para aquellos grupos de la población de mayor vulnerabilidad. Lo anterior encuentra sustento, además, en el principio de solidaridad como deber impuesto a toda persona, y principalmente a las autoridades, de dotar de las condiciones mínimas de vida en condiciones dignas a todos los ciudadanos, prestando asistencia y protección a quienes se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. Ello sin perjuicio de los deberes propios de autocuidado y sostenimiento.

7.2.3. En el caso que ahora ocupa la atención de la Sala es posible constatar que en un acto de solidaridad en aras de ayudar a la accionante, quien se encontraba en una difícil situación socio económica, la Alcaldía Municipal de Zipaquirá le permitió residir transitoriamente en un bien inmueble ubicado en el parque Villaveces de ese municipio.

No obstante, considerando el avanzado estado de deterioro del bien y ante la necesidad de realizar las obras de restauración como parte del plan de desarrollo municipal, las autoridades locales decidieron iniciar un proceso de restitución de bien inmueble, oportunidad en la cual el juez de conocimiento accedió a las pretensiones de la demanda. De manera que, a juicio de la Sala, la Alcaldía no solo estaba habilitada para llevar a cabo el desalojo de la accionante sino que se encontraba en la obligación de hacerlo ante el riesgo que implicaba para quienes habitaban en el inmueble objeto de restitución.

Ahora bien, aun cuando la Alcaldía estaba habilitada para tal proceder, no podía dejar de lado que la accionante llevaba viviendo en ese inmueble cerca de 10 años y constituía el lugar de residencia de su núcleo familiar; además, que se trataba de una persona de escasos recursos, que obtenía el sustento diario de la venta informal y que atravesaba un difícil situación socio económica.

Si bien es cierto que el desalojo no tomó por sorpresa a la accionante y ella misma era consciente de su obligación de entregar el inmueble, en virtud de ese mismo deber de solidaridad que llevó a la Alcaldía a ayudarla durante más de diez años era que la actuación de la administración debía dirigirse a desarrollar todas las acciones necesarias para que la señora Cano Orozco no quedara desamparada.

En otras palabras, la Sala no encuentra que la Alcaldía haya generado una expectativa o confianza legítima sobre la accionante, ni modificara de manera súbita su situación; por el contrario, siempre fue clara en señalar que la accionante debía entregar el inmueble. Sin embargo, al tener la certidumbre de que, una vez realizada la restitución del inmueble, la peticionaria y su familia quedarían sin vivienda y sin ingresos económicos, la Alcaldía debió otorgar otra opción que le permitiera contar con las condiciones para obtener una vivienda propia.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y considera que la Alcaldía desconoció con sus actuaciones el principio constitucional de solidaridad. Si bien en el acta de la diligencia de desalojo la señora Cano Orozco manifestó que tenía listo el trasteo y contaba con un lugar al cual llegar en la ciudad de Bogotá[46], no por ello podía concluir la entidad accionada que la peticionaria tenía garantizado su derecho a la vivienda digna. En esa medida, aunque ella

era consciente de su obligación de restituir el inmueble, ha debido la Alcaldía prestarle la asesoría necesaria o brindar colaboración y acompañamiento acerca de las alternativas para suplir la necesidad inmediata de vivienda.

En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la decisión de tutela proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá. En su lugar, concederá la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y ordenará a la entidad municipal accionada iniciar las diligencias necesarias para verificar la situación personal, social y económica de la accionante y su núcleo familiar, para que posteriormente adelante las actuaciones pertinentes para su inscripción preferente en los programas de vivienda de interés social desarrollados en el municipio de Zipaquirá, previa verificación de los requisitos exigidos en ellos. De igual forma, hará un llamado a la señora María Olga Cano Orozco para que consulte periódicamente las fechas, etapas y requisitos para acceder a los programas de vivienda que sean ofrecidos por las autoridades municipales.

La preferencia en la inscripción al subsidio de vivienda surge con ocasión de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la accionante, teniendo en cuenta que: (i) está afiliada al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud, lo que acredita que es una persona de escasos recursos económicos; (ii) obtiene su sustento diario de la venta informal; (iii) tiene a su cargo a dos menores de edad; y (iv) debe asumir igualmente la difícil situación que atraviesa su hija, que sufre de esquizofrenia y fue víctima de abuso sexual.

Por último, la Sala considera pertinente aclarar, en cuanto a las afirmaciones hechas por la peticionaria sobre el reconocimiento del trabajo realizado durante diez años en la Alcaldía, que se trata de un aspecto que no concierne definir en esta oportunidad. Si la accionante considera que durante todo este tiempo se configuró una relación laboral, respecto de lo cual no existe acervo probatorio que así lo acredite, debe acudir a las instancias judiciales ordinarias pertinentes para dilucidar ese asunto.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015) por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Zipaquirá dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora María Olga Cano Orozco contra la Alcaldía Municipal de Zipaquirá. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, en los términos expuestos en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Zipaquirá que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, dé inicio a las diligencias necesarias para verificar la situación personal, social y económica de la señora María Olga Cano Orozco y de su núcleo familiar, y posteriormente adelante las actuaciones pertinentes para su inscripción preferente en los programas de vivienda de interés social desarrollados en el municipio de Zipaquirá, previa verificación de los requisitos exigidos en ello.

Tercero.- INVITAR a la señora María Olga Cano Orozco a que consulte periódicamente las fechas, etapas y requisitos para acceder a los programas de vivienda que sean ofrecidos por las autoridades municipales.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] La accionante hace referencia a la atención que recibió por el abuso sexual del cual fue víctima su hija, pero no especificó qué clase de ayuda recibió por parte de esa entidad, en lo relacionado con los hechos expuestos en la acción de tutela.

[2] La accionante no es clara al señalar el parentesco con los menores. Sin embargo, del escrito allegado se puede advertir que se trata de sus nietos.

[3] De la certificación no es posible inferir el lugar en el cual trabaja a señora Sandra Jimena Galvis Sotelo.

[4] En el documento no se especifica la fecha en la cual fue expedida la certificación.

[5] Constitución Política, artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

[6] Ver sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008, T-573 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012 y T-019 de 2014, entre muchas otras.

[7] Aprobado en Colombia mediante la ley 74 de 1968.

[8] Párrafo 8 de la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 29 de noviembre de 2006.

[9] Sentencia C-299 de 2011. En esa oportunidad la Corte llevó a cabo la revisión constitucional del decreto legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Desarrolló algunas consideraciones sobre el derecho a la vivienda digna y señaló que “en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus

familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida”. Luego de analizar la finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el referido decreto, declaró exequibles las disposiciones en él contenidas.

[10] *Ibíd.*

[11] Sentencia C-936 de 2003. En aquella ocasión la Corte conoció la demanda presentada contra el artículo 1º de la ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, norma que autoriza a las entidades financieras a realizar operaciones de leasing habitacional. Consideró que el derecho a la vivienda digna “no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia. La existencia de sistemas adecuados de financiación a largo plazo no supone que (i) necesariamente todo sistema de financiación esté por fuera de las condiciones mercantiles ordinarias; (ii) que todos los sistemas de financiación tengan los mismos parámetros financieros; (iii) que deba existir un único régimen de financiación de vivienda a largo plazo; (iv) que necesariamente todo sistema de financiación a largo plazo deba ser igualitario; por el contrario, es pertinente y posible que se distinga entre quienes tienen capacidad adquisitiva y quienes, por sus condiciones financieras, estén excluidos de la posibilidad de pagar precios ordinarios”. Así mismo, resaltó que “la realización del derecho a la vivienda digna significa, en punto a la existencia de un sistema adecuado de financiación a largo plazo, (i) la existencia de uno o varios sistemas, conforme las necesidades de los asociados y (ii) que no se impongan restricciones para que quienes requieran de la modalidad de financiamiento sujeta a condiciones especiales, puedan acudir a éste. La existencia de restricciones no se limita a normas legales, sino que incluye prácticas mercantiles que condicionen la financiación de la tenencia de la vivienda de tales personas, a la selección del sistema más oneroso, en lugar del sistema sujeto a condiciones especiales”. Con base en esas y otras consideraciones, la Corte declaró exequible la norma demandada “en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda”.

[12] Sentencia T-019 de 2014. En esa oportunidad la Corte revisó la acción de tutela instaurada por una ciudadana en nombre propio y en representación de su menor hija contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, ante la negativa de la entidad accionada de entregar el lote de terreno que les había sido asignado bajo la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, con el argumento de que ese lote ya había sido adjudicado y escriturado a otro beneficiario. La Corte revocó las decisiones de los jueces de instancia y en lugar concedió el amparo, al considerar que: (i) existió un acto en virtud del cual se creó una situación jurídica concreta a favor de la accionante y su núcleo familiar, lo cual generó la expectativa legítima de que ellos eran titulares de determinada posición; (ii) esa primera decisión de adjudicar el lote a la actora fue modificada de manera súbita y unilateral; y (iii) las personas que resultan beneficiadas con ese tipo de subsidios hacen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales se ven expuestos a unas condiciones de subsistencia muy precarias. Con sustento en lo anterior, concluyó que hogares como el de la accionante no cuentan con los recursos suficientes para solventar de manera autónoma sus necesidades en materia de vivienda, y requieren con urgencia de la ayuda y del apoyo que el Estado debe brindarles. Por esa razón, ordenó adoptar las medidas necesarias para que el municipio diera solución inmediata a la problemática que él mismo generó, puntualmente, entregar a la peticionaria un lote de terreno que reuniera, como mínimo, las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado a ella y a su núcleo familiar en términos de extensión, ubicación y valor. En caso de no contar con un lote de terreno que cumpliera con lo anterior, la Alcaldía accionada debía reconocer un subsidio de vivienda en dinero.

[13] Constitución Política, artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[14] Sentencia T-225 de 2005. En esta decisión la Corte conoció la acción de tutela instaurada por varios ciudadanos contra la Alcaldía Municipal de Rosas, Cauca, con el fin de obtener la protección de sus derechos a la vida, la salud y la integridad personal, ante la decisión de la entidad accionada de retirarlos, sin explicación alguna, del subsidio para personas de la tercera edad del cual eran beneficiarios. Luego de presentar algunas

consideraciones sobre la protección especial para ancianos indigentes y el derecho al debido proceso administrativo, la Sala Novena de Revisión concluyó que la entidad accionada excluyó a los accionantes como beneficiarios del subsidio sin un proceso previo. Los accionantes allegaron documentos a través de los cuales demostraron reunir los requisitos establecidos en las normas que regulaban dicho programa en el momento de su expedición. Tal situación, a juicio de la Sala, puso en grave peligro los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad de los afectados, por lo que el alcalde debió, si consideraba que existían razones para la exclusión de los accionantes, iniciar la correspondiente actuación administrativa. De igual forma, consideró que se desconoció la obligación de proteger a las personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que dependen de la ayuda que el Estado está en la obligación de suministrar. En virtud de lo anterior, revocó la decisión de única instancia y concedió la protección invocada, ordenando a la administración municipal incluir a los accionantes como beneficiarios del subsidio económico y, de ser el caso, iniciar las respectivas actuaciones para su exclusión como beneficiarios.

[15] Constitución Política, artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

[16] Sentencia T-516 de 2009. Cfr. Sentencia T-209 de 1999.

[17] Sentencia T-516 de 2009.

[18] Sentencia T-550 de 1994. Reiterada en la sentencia T-413 de 2013.

[19] *Ibíd.*

[20] *Ibíd.*

[21] Sentencia T-025 de 2015. En esa oportunidad la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por dos ciudadanas como agentes oficiosas de sus padres, en la cual relataron los siguientes hechos: (i) sus padres, de 78 y 75 años de edad, eran beneficiarios de los programas “Colombia Mayor” y “Red Unidos” para la superación de la pobreza extrema; (ii) residían en las veredas Naipes y San Julián de Barbacoas del municipio de Peque; (iii) dicho subsidio económico era consignado cada dos meses, en la sucursal del Banco Agrario ubicada en la cabecera municipal de Peque; (iv) las mencionadas veredas no tienen carreteras sino caminos de herradura están ubicadas, aproximadamente, a 8 horas a pie o en lomo de mula del casco urbano del municipio de Peque; (v) los afectados no podían cobrar directamente los subsidios por motivos de salud y de distancia entre sus viviendas y la entidad financiera, por lo que les otorgaron poder a sus hijas para que, en su nombre, reclamaran el subsidio; (vi) dichos documentos no fueron autenticados ante notario o juez porque, en primer lugar, en la entidad territorial no existe notaria y la más cercana está a 4 horas en vehículo o 18 horas a pie, en el municipio de Ituango y, en segundo lugar, el Juzgado Promiscuo municipal de Peque está ubicado en la cabecera municipal; es decir, aproximadamente a 8 horas de camino de su lugar de residencia; (viii) la sucursal del Banco Agrario no aceptó los mencionados poderes porque no cumplían con los requisitos establecidos en el Manual de Operaciones del programa “Colombia Mayor” dentro de los cuales se encuentra que el poder debe estar autenticado por un notario o juez de la República; y una de las causas por las cuales los beneficiarios de “Colombia Mayor” pueden ser excluidos del programa y en consecuencia, perder los subsidios, es por el no cobro consecutivo de los auxilios. La Sala Cuarta de Revisión consideró que obligar a los adultos mayores agenciados a desplazarse a la cabecera municipal, en condiciones inhumanas, para que pudieran cobrar directamente el subsidio del programa “Colombia Mayor” o autenticar el poder otorgado a un tercero para que, en su nombre, lo reclamara, era una carga desproporcionada que ocasionaba la vulneración de sus derechos fundamentales a una vida digna y a un mínimo vital. A su juicio, el Estado, en virtud del principio de solidaridad, debía entrar a garantizar las condiciones para que dichos ancianos pudieran disfrutar plenamente de sus derechos. En consecuencia, concedió la protección de los derechos fundamentales de los agenciados ordenó a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pudieran cobrar, directamente, el subsidio y otorgan poder a un tercero, para que en su

nombre y representación, lo reclame.

[22] Sentencia T-516 de 2009.

[23] Sentencia T-207 de 2013. En esa ocasión este Tribunal conoció la acción de tutela presentada por un ciudadano contra la alcaldía municipal y la Secretaría de Bienestar Social de Pasto, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Consorcio Prosperar. El accionante recibía un subsidio económico como beneficiario del Programa de Protección Social al Adulto Mayor de la Secretaría de Bienestar Social de Pasto, que le permitía cubrir sus necesidades de alimentación, aseo, vestuario y medicamentos no POS, constituyendo su único ingreso, del cual fue retirado bajo el argumento de ser propietario de más de un inmueble. La Corte desarrolló, entre otras, algunas consideraciones sobre la solidaridad y la dignidad humanas como principios esenciales del concepto del Estado social de derecho, y los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio. Señaló que los postulados de la solidaridad y del respeto a la dignidad humana “le imponen a las autoridades la obligación de brindar una especial protección a los adultos mayores en condición de pobreza, en virtud de la doble situación de debilidad en la que se encuentran”, y concluyó, respecto del caso concreto, que las entidades accionadas adoptaron la decisión de retirar al accionante del programa de Protección Social al Adulto Mayor al considerar que se encontraba inmerso en la causal de ser propietario de más de un inmueble, sin haber verificado las condiciones reales en las que se encontraba y desconociendo que: (i) por el solo hecho de estar en el programa era presumible su condición de vulnerabilidad (pobreza y vejez); (ii) los predios que sustentaron la medida se encontraban con folios cerrados, lo cual implicaba que estos habían sido fraccionados o englobados y por ende no permitían conocer la realidad acerca de los derechos de dominio; (iii) era una persona de 82 años con serias dificultades de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído); y (iv) no percibía ingresos propios sino que dependía de la ayuda que un hermano. Con sustento en lo anterior, revocó las decisiones de los jueces de instancia. En su lugar, concedió la protección invocada y ordenó a las entidades accionadas llevar a cabo las actuaciones necesarias para la reinclusión del actor al Programa de Protección Social al Adulto Mayor, en las mismas condiciones en las que estaba antes de ser excluido del mismo.

[24] Sentencia T-730 de 2010.

[25] Sentencia T-207 de 2013.

[26] Sentencia T-753 de 2014.

[27] Sentencia C-131 de 2004. En esa oportunidad la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 51 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, norma que prevé una revisión anual técnico-mecánica para los vehículos de servicio público, servicio escolar y de turismo, y cada dos años para los particulares, por considerar que con ella se vulneraban los principios de buena fe y confianza legítima. Esta Corporación señaló que en un Estado Social de Derecho los ciudadanos no pueden esperar que a las autoridades públicas, incumpliendo con sus deberes constitucionales de protección, les esté vedado en el futuro restablecer un trámite administrativo cuya finalidad es mejorar las condiciones de seguridad vial del país, y de esta forma, amparar los derechos a la vida e integridad personal de los conductores, pasajeros y peatones. Asimismo, mencionó que no se puede considerar que el legislador defraudó la confianza de los ciudadanos por cuanto razones de interés general motivaron la decisión de restablecer un procedimiento esencial para constatar las condiciones en las que se realiza una actividad peligrosa en el país. Con base en esas y otras consideraciones declaró exequible la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años” contenida en el artículo 51 de la ley 769 de 2002.

[28] Cfr. Sentencias T-180 de 2010 y T-753 de 2014.

[30] Sentencia SU-360 de 1999.

[31] Sentencia C-478 de 1998.

[32] Sobre los presupuestos generales del principio de confianza legítima se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias SU-360 de 1999, T-364 de 1999, SU-601 de 1999, T-706 de 1999, T-754 de 1999, T-961 de 2001, T-046 de 2002, T-660 de 2002, T-807 de 2003, T-034 de 2004, C-131 de 2004, T-483 de 2004, T-642 de 2004, T-1204 de 2004, T-892 de 2006, T-021 de 2008, T-210 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012, C-258 de 2013, T-204 de 2014 y T-231 de 2014.

[33] Sentencia T-437 de 2012. En esa decisión la Corte revisó la tutela instaurada por un ciudadano contra la Secretaría de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía de Ibagué, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al debido proceso, a los derechos de los menores y al principio de confianza legítima, que consideró vulnerados como consecuencia de la orden de restitución de espacio público en el marco de un proceso administrativo. La Sala Tercera de Revisión consideró que la recuperación del espacio público ocupado por el peticionario obedeció a la necesidad perentoria de preservar el interés general para asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de los espacios colectivos, de manera que la Administración no solo estaba habilitada para iniciar el proceso de desalojo y recuperación del espacio público, sino que también se encontraba en la obligación de hacerlo. Sin embargo, de las pruebas aportadas constató que la confianza generada por la Administración, en relación a la posibilidad de ocupar el espacio público, era legítima por cuanto: (i) acreditó el pago del impuesto predial y en los recibos de pago de los servicios públicos; y (ii) la Administración fue negligente en su actuar al permitir que el accionante ocupara el espacio público por un período superior a 15 años, actuación que se agrava con el cobro del impuesto predial durante más de una década sobre mejoras en espacio público. Con sustento en lo anterior, concedió la protección invocada por el actor y ordenó a la entidad accionada, entre otros aspectos: verificar la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa de salud, asistencia permanente a la población vulnerable y de comerciantes informales del municipio les fueran aplicables; adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio; y concertar y concretar con el actor un plan de reubicación para que pudiera laborar con las debidas garantías para el ejercicio de su oficio.

[34] Sentencia T-617 de 1995.

[35] Sentencia T-437 de 2012. Cfr. VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2008, pág. 165.

[36] Sentencia T-437 de 2012.

[37] Sentencia T-019 de 2014. Cfr. Sentencia T-698 de 2010.

[38] *Ibíd.*

[39] Cuaderno 2, folio 46.

[40] Cuaderno principal, folio 6. Hechos 1 a 3 de la demanda de restitución de inmueble.

[41] Cuaderno principal, folio 7. Hecho 4 de la demanda de restitución de inmueble.

[42] Cuaderno principal, folio 7. Hechos 7 y 8 de la demanda de restitución de inmueble.

[43] Cuaderno principal, folio 11. Sentencia proferida dentro del proceso de restitución de inmueble.

[44] Cuaderno principal, folio 12. Sentencia proferida dentro del proceso de restitución de inmueble.

[45] Cuaderno principal, folio 13. Sentencia proferida dentro del proceso de restitución de inmueble

[46] Cuaderno principal, folio 1. Acta de la diligencia de restitución de inmueble llevada a cabo el 26 de febrero de 2015.