T-624-15

Sentencia T-624/15

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

Esta acción constitucional sólo procederá i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ii) cuando existiendo un medio de defensa judicial ordinario este resulta no ser idóneo para la protección de los derechos fundamentales del accionante o iii) cuando, a pesar de que existe otro mecanismo judicial de defensa, la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE GRUPOS VULNERABLES FRENTE A ORDEN DE DESALOJO-Protección en el ámbito internacional

En reiteradas ocasiones en las que esta Corporación ha debido conocer de casos relacionados con el desalojo de personas, se ha hecho referencia a la importancia que tiene el derecho fundamental a la vivienda digna en el marco del derecho internacional, en el cual se encuentra el principio según el cual los desalojos forzosos de poblaciones vulnerables están prohibidos mientras no se otorgue una alternativa de reasentamiento, por una parte, y se cumplan con unos estándares mínimos humanitarios para efectuar dicha expulsión, por otra.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Protección cuando hay orden de desalojo de bienes de uso público o bien fiscal sin la adopción de medidas alternativas a favor de sujetos de especial protección constitucional

La jurisprudencia de este Tribunal ha sido consistente en sostener la tesis de que la ejecución de una orden de desalojo de bienes que son de uso público o tienen carácter fiscal y que son habitados por personas que no tienen recursos para acceder a otra solución de vivienda vulnera los derechos fundamentales de los afectados por dicha

actuación administrativa. En ese sentido, esa protección ha tenido desarrollo en dos aspectos: por un lado, la necesidad de proteger el principio de confianza legítima y, por otro, la obligación del Estado de respetar los estándares constitucionales mínimos para efectuar los procedimientos de desalojo. La confianza legítima no puede entenderse como fuente de derechos de propiedad por lo que no es una manera de normalizar una posesión irregular y tampoco crea para el Estado la obligación de indemnizar por la adopción de una medida jurídicamente válida. Por el contrario, lo que se pretende es garantizar que los administrados tendrán un periodo de transición para que se ajusten a la nueva situación jurídica sin que esto implique la prohibición al Estado de ejercer competencias legítimas como es la de recuperar los bienes de uso público o los bienes fiscales que están siendo ocupados de manera ilegal. En otras palabras, la protección de la confianza legítima implica que los afectados por el cambio en el accionar de la administración tienen derecho a que: i) el Estado disponga de un tiempo prudencial antes de proceder al desalojo, ii) se adopten medidas tendientes a mitigar el perjuicio que les causa la medida y iii) se les ofrezcan alternativas legítimas y definitivas para el cumplimiento de sus expectativas y la protección de los derechos fundamentales afectados.

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Vulneración por parte de la Administración, al pretender recuperar policivamente el predio del accionante

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA DE VIVIENDA-Orden a Alcaldía municipal incorporar al accionante en programas de vivienda, con el fin de impedir la posibilidad de que el transporte de gas constituya un riesgo para los ciudadanos

Referencia: expediente T- 5.007.257

Acción de tutela interpuesta por César Argelino Manosalva Velandia contra la Alcaldía y la Secretaría de Gobierno de Ibagué, la Inspección Novena Urbana de Policía y Compañía Promotora de Gases del Sur S.A.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., primero (1) de septiembre de dos mil quince (2015)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Mínima Cuantía de Ibagué, en primera instancia y por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela promovida por el señor César Argelino Manosalva Velandia en contra de la Alcaldía, la Secretaría de Gobierno y la Inspección Novena Urbana de Policía de dicha municipalidad y contra la Compañía Promotora de Gases del Sur S. A. ("PROGASUR").

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta

1. El señor César Manosalva Velandia, adulto mayor de 78 años, manifiesta ser poseedor del predio ubicado en la Carrera 45 Calle 170 No. 18-19, barrio Fabiolandia, Ibagué, desde el 19 de julio de 2010 luego de que el bien le fuese cedido por el anterior poseedor. Indica que luego de más de cinco años de posesión pacífica e ininterrumpida, que han incluido el pago de servicios públicos y de impuestos municipales, fue informado el 14 de noviembre de 2014 que en su contra cursaba un proceso policivo iniciado por la Alcaldía municipal, con el fin de producir el desalojo del predio en vista de que las viviendas de la zona fueron construidas en la superficie del terreno por donde pasan los tubos madres que transportan el gas de la empresa Compañía Promotora de Gases del Sur S.A. (PROGASUR S.A.).

2. El señor Manosalva considera que el proceso policivo pone en riesgo sus derechos fundamentales y los de su familia, conformada por su hija y una nieta menor de edad, por cuanto afirma no tener ninguna solución de vivienda en caso de que sean desalojados, ni se ha propuesto un plan de reasentamiento por parte de las entidades accionadas a pesar del riesgo en el que se encuentran al vivir encima de tubos que transportan material inflamable. Ante esta situación, decidió interponer acción de tutela con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida y al mínimo vital y solicita que se ordene suspender los efectos del mencionado trámite de policía hasta que

sea reubicado y se le indemnice por la pérdida de su vivienda.

2. Pruebas relevantes aportadas con la acción de tutela

– Copia de la Escritura Pública No. 1275, otorgada el 19 de julio de 2010 en la Notaría Quinta de Ibagué, por la cual se registró la compraventa de las mejoras ubicadas sobre la Carrera Vía Bogotá, Calle 145 de la mencionada ciudad. Constan como vendedor el señor Gustavo Martínez Otálora y como comprador el señor César Argelino Manosalva Velandia.

4. Respuesta de las entidades accionadas

La señora Belsy Lucidia Aguja, en calidad de Inspectora Novena Urbana de Policía de Ibagué, respondió a la acción de tutela indicando que su despacho se encuentra "dando cumplimiento a la comisión conferida por el Secretario de Gobierno Municipal" con el fin de tramitar el Amparo Policivo para las Empresas de Servicios Públicos contra personas indeterminadas, ante las ocupaciones de bienes inmuebles que sean propiedad de estas empresas o la comisión de actos que entorpezcan o amenacen el ejercicio de derechos sobre los bienes destinados a la prestación de servicios públicos, en los términos de la Ley 1575 del 14 de mayo de 2011. En ese sentido, la señora Inspectora manifiestó que al accionante se le han dado todas las oportunidades procesales para intervenir dentro del proceso policivo, sin que este haya efectivamente participado por lo que, argumentó, al accionante no se le han vulnerado los derechos fundamentales.

Por su parte, el señor representante legal de la empresa PROGASUR S.A. E.S.P. expresó que el predio sobre el cual se encuentra construida la vivienda del accionante es de "dominio público" y, por tanto, no puede ser susceptible de apropiación por particulares. Aclaró que el INVIAS otorgó a su representada la servidumbre en esos terrenos para la instalación del gasoducto Buenos Aires – Ibagué en dos resoluciones de los años 1995 y 1998, en momentos en los cuales no existían construcciones en el margen derecho de la carretera Bogotá – Ibagué, donde hoy se encuentran ubicados los predios objeto de controversia.

En vista de lo anterior, la empresa accionada indicó que el transporte de gas por gasoductos, además de ser un servicio público, es además una actividad "que genera altos riesgos por la posibilidad de explosión e incendios que ponen en peligro tanto la vida de las personas como de los elementos que se coloquen sobre las respectivas tuberías", tal como

lo ha reconocido el accionante. Por otro lado, indicó que no es cierto que el accionante no conociera de la presencia de los tubos, por cuanto "siempre han existido avisos que dan razón de la existencia del gasoducto (sic)". En consecuencia, el señor representante legal solicita desestimar la acción de amparo al considerar que el trámite policivo se adelanta, precisamente, con la intención de proteger la vida de quienes residen en la zona.

Finalmente, el Municipio de Ibagué contestó que no es cierto que el accionante haya venido cancelando el impuesto predial por concepto de la posesión sobre el bien mencionado, por cuanto sólo realizó pagos hasta diciembre de 2010. Sin embargo, manifestó que, en todo caso, el pago de impuestos no invalida el hecho de que la vivienda se encuentra construida sobre una zona de riesgo ni hace al Municipio culpable de la situación económica o personal del accionante. En ese mismo sentido, el Municipio argumentó en su contestación que la ocupación de un inmueble no genera derechos adquiridos sobre el mismo y que en el caso concreto el proceso policivo resulta necesario para proteger la vida de los habitantes del sector. Por lo anterior, solicitó declarar improcedente la acción al no haberse demostrado el riesgo de ocurrencia de un perjuicio irremediable y por el hecho de que el actor cuenta con las instancias procesales ordinarias dentro del mencionado proceso administrativo para controvertir las decisiones que considere contrarias a sus intereses.

5. Decisiones judiciales objeto de revisión

Mediante sentencia proferida el 11 de marzo de 2015, el Juzgado Décimo Civil Municipal de Mínima Cuantía de Ibagué resolvió en primera instancia la acción de tutela interpuesta por el señor Manosalva, negando las pretensiones incoadas. Para arribar a ésta determinación, el Juzgado argumentó que el proceso policivo se encontraba aún en trámite al momento de decidirse sobre la acción de tutela, por lo cual el accionante aún tenía la posibilidad de acceder a los recursos que la ley prevé para esos procesos, con lo cual no se cumplía el requisito de subsidiariedad. Por otro lado, el despacho indicó que no se había producido la decisión de desalojo, con lo cual no podía afirmarse que existía vulneración de derechos fundamentales.

Una vez presentada la correspondiente apelación, la acción fue conocida en segunda instancia por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad, que profirió sentencia el 16 de abril de 2015, confirmando la sentencia del a quo por consideraciones similares a las

de la primera instancia, enfatizando en el hecho de que el accionante contaba con mecanismos ordinarios de defensa dentro del proceso policivo, por lo cual la acción de amparo resultaba improcedente.

6. Trámite adelantado ante la Corte Constitucional

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley 2591 de 1991, el expediente fue remitido a esta Corporación para su eventual revisión. La Sala de Selección número siete, en providencia de 16 de julio de 2015, decidió seleccionar el presente expediente, asignándoselo a la Sala Novena de Revisión.

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador profirió auto el 20 de agosto de 2015, ordenando la práctica de pruebas consistentes en oficiar a la Inspección Novena Urbana de Policía de Ibagué, para que remitiera un informe detallado de las actuaciones que se han adelantado dentro de la querella policiva que se sigue contra el señor César Argelino Manosalva Velandia e indicara si se ha producido una decisión de fondo al respecto o si se ha efectuado alguna diligencia de desalojo en el bien objeto de litigio. Igualmente, se solicitó a la Secretaría de Gobierno de Ibagué que informara si existe actualmente algún plan de reubicación de las personas que se encuentran ocupando los predios ubicados en la Carrera 45 Calle 170 No. 18-19, barrio Fabiolandia.

En respuesta a esta providencia, la Corte recibió un oficio el 3 de septiembre de 2015, por el cual la señora Inspectora Novena Urbana de Policía de Ibagué manifestó que su despacho ha venido actuando como comisionado de la Secretaría de Gobierno municipal dentro del proceso de amparo policivo instaurado por la Compañía Promotora de Gases del Sur contra Personas Indeterminadas, por lo cual se practicaron diigencias como notificaciones e inspecciones oculares sin que a la fecha se tuviese noticia que por parte de la Secretaría se hubiera proferido fallo alguno.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Problema jurídico y fundamento de la decisión

1. El accionante es un adulto mayor, poseedor de un predio ubicado al margen derecho de la vía Bogotá – Ibagué, por debajo del cual pasan los tubos del gasoducto Buenos Aires –

Ibagué, propiedad de la empresa PROGASUR S.A. E.S.P. Dicho predio, por estar destinado a la prestación de servicios públicos, no es susceptible de apropiación, pero el señor Manosalva y su familia han vivido en él durante varios años en conocimiento de la situación irregular del inmueble.

Ante esta situación, la Alcaldía Municipal de Ibagué, en colaboración con la citada compañía, inició un proceso policivo ante la Inspección Novena Urbana de Policía de la ciudad, con el fin de que el predio mencionado fuese desalojado por cuanto sus habitantes se encuentran en riesgo, dado que el transporte de gas es una actividad peligrosa. Sin embargo, el accionante afirma que, si bien está consciente de la necesidad de tomar medidas para proteger su vida y la de su familia, la Alcaldía no ha propuesto un plan de reubicación que le permita garantizar su derecho fundamental a la vivienda digna en caso de que se produzca un desalojo.

2. Conforme a estos antecedentes, la Corte deberá determinar, a modo de problema jurídico, si las entidades y la empresa accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y a la vida del accionante y su familia al haber iniciado el trámite de un proceso policivo con el fin de recuperar la posesión del predio ocupado por el accionante que se encuentra en el terreno por el cual pasan los tubos del gasoducto Buenos Aires – Ibagué.

Causales de procedibilidad de la acción de tutela. Principio de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia.

4. El artículo 86 de la Constitución de 1991 establece que la acción de tutela procederá siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En concordancia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece las causales de improcedencia de la acción de tutela y, específicamente, en su numeral primero indica que la tutela no procederá "Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante".

5. De lo anterior se colige que la acción de tutela no tiene como propósito servir de

mecanismo alterno o de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuenta todo ciudadano para la protección de sus derechos y la solución de controversias. En este sentido, esta Corporación ha dejado claro que "(…) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo"[1].

6. Así las cosas, la Corte Constitucional ha dado alcance a los preceptos normativos citados, fijando el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela frente a los mecanismos judiciales ordinarios, de forma que esta acción constitucional sólo procederá i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ii) cuando existiendo un medio de defensa judicial ordinario este resulta no ser idóneo para la protección de los derechos fundamentales del accionante o iii) cuando, a pesar de que existe otro mecanismo judicial de defensa, la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable[2]. Bajo los dos primeros supuestos, se ha entendido que la acción de tutela funge como mecanismo principal y, en el segundo, desplaza al mecanismo judicial ordinario, mientras que en el tercer caso la tutela es un mecanismo transitorio que no impide el ejercicio de acciones ordinarias.

7. Cuando existe un medio ordinario de defensa que se pretende desplazar para dar paso a la acción de tutela como mecanismo principal, es necesario establecer que el mecanismo ordinario no es idóneo para la protección de los derechos de los accionantes y, por tanto, se requiere de una evaluación en concreto, es decir, teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada caso para así determinar la eficacia que tendría el mecanismo ordinario para defender los derechos fundamentales que se alegan vulnerados. Además, debe evaluarse el objeto perseguido por el mecanismo judicial que se pretende desplazar con la acción de tutela y el resultado previsible que éste puede proporcionar en lo que respecta a la protección eficaz y oportuna de los derechos de los accionantes, de acuerdo con las circunstancias concretas a las que se ha hecho referencia.

8. En cuanto a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esta Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que dicho perjuicio debe ser: i) inminente

(esto es, que amenaza o está por suceder pronto y tiene una alta probabilidad de ocurrir); ii) grave; iii) que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio sean urgentes; y que iv) la acción de tutela sea impostergable para garantizar adecuadamente los derechos vulnerados[3]. El cumplimiento de estos requisitos también deberá verificarse a la luz de las circunstancias propias de cada caso.

9. Cualquiera sea la situación, se hace énfasis en que la decisión sobre la procedencia o no de la acción de tutela como mecanismo principal o transitorio de protección aun existiendo otro mecanismo judicial ordinario, requiere de un estudio por parte del juez de tutela sobre las circunstancias específicas de cada caso concreto, las condiciones del accionante y el contexto en el cual se alega la vulneración de los derechos fundamentales. En otras palabras, la procedibilidad de la acción de tutela cuando existen otras acciones jurídicas ordinarias no puede determinarse en abstracto, sino que requiere una valoración por parte del juez acerca de la idoneidad y eficacia que puede tener la vía ordinaria en relación con las circunstancias específicas del accionante, así como la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable, siempre de acuerdo con los criterios que ha establecido esta Corporación y a los que ya se ha hecho referencia.

10. Precisamente por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el examen acerca del cumplimiento de los requisitos antedichos debe ser más laxo cuando el caso concreto versa sobre los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional en aplicación del artículo 13 de la Carta Política, por considerar que estas personas ya se encuentran en una situación de debilidad que las hace acreedoras de una atención especial por parte del Estado. En este sentido, se ha dicho que "existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales"[4].

Estudio de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto.

11. En primer lugar, la Sala observa que el accionante es el directamente afectado por las actuaciones administrativas que presuntamente vulneran sus derechos fundamentales y los de su familia. Por lo tanto, se encuentra cumplido el requisito de legitimación en causa por activa. Igualmente, las entidades accionadas son las que están desplegando las

mencionadas actuaciones, con lo cual están legitimadas en el extremo pasivo para responder a la presente acción.

12. En lo que respecta al requisito de inmediatez, éste se encuentra acreditado, dado que la acción de tutela fue presentada mientras el proceso policivo se encontraba en curso, por lo cual puede decirse que la solicitud de amparo fue interpuesta de manera concomitante con la actuación que presuntamente vulneró los derechos fundamentales del accionante.

13. Finalmente, sobre el requisito de subsidiariedad es necesario hacer un análisis con mayor detenimiento, en vista de que fue el punto sobre el cual los jueces de instancia apoyaron su decisión de negar el amparo solicitado. Prima facie, el hecho de que el actor haya interpuesto la acción mientras aún se encontraba en trámite el proceso policivo lo que hace improcedente la acción de tutela como medio principal de protección, al existir mecanismos ordinarios de defensa tales como los distintos recursos administrativos que pueden interponerse dentro del mencionado proceso. Sin embargo, el análisis no puede detenerse allí toda vez que, como se dijo en anteriores consideraciones, el estudio de la procedibilidad del amparo pasa por considerar las circunstancias personales de los accionantes, para determinar si se encuentran en alguna circunstancia de vulnerabilidad que amerite flexibilizar los requisitos de procedencia o que permita verificar un riesgo de perjuicio irremediable, caso en el cual la tutela procedería como mecanismo transitorio de protección.

14. En el caso bajo estudio, se tiene que el señor César Manosalva es un ciudadano de la tercera edad, que convive junto con su hija y una nieta menor de edad en un predio sobre el cual no tienen derecho de propiedad sino la simple posesión del mismo y que está construido en el terreno por donde pasan los tubos del gasoducto Buenos Aires – Ibagué. Así las cosas, debe observarse que se encuentran en entredicho los derechos fundamentales de dos sujetos de especial protección constitucional en estado de vulnerabilidad en lo que concierne a la posibilidad de gozar de una vivienda estable dado que, por una parte, conviven con el riesgo inherente a la actividad de transporte de gas y, por otro, uno de los resultados del proceso policivo puede ser el desalojo de la vivienda. A lo anterior, se suma el hecho de que el señor Manosalva manifiesta que la familia no cuenta con los recursos para acceder a otra vivienda en caso de ser desalojados en virtud del proceso de policía o porque el riesgo de explosión los obligue a abandonar definitivamente el lugar.

15. De este modo, la Sala encuentra que existe el riesgo inminente y grave de que el accionante y su familia queden a la intemperie y sufran un perjuicio irremediable, por lo cual resulta urgente evaluar la pertinencia de medidas tendientes a evitar una vulneración de derechos. Por tanto, de comprobarse la necesidad del amparo, éste procederá en esta ocasión como mecanismo transitorio de protección, teniendo en cuenta que el accionante todavía dispone de los recursos ordinarios dentro del proceso policivo que se sigue en su contra. Habiendo establecido la procedibilidad de la acción en el caso concreto, a continuación se entrará a analizar de fondo la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante. Para esto, la Sala reiterará la jurisprudencia concerniente a los procedimientos de desalojo y decidirá sobre el caso concreto con base en dichas consideraciones.

El derecho a la vivienda y la necesidad de que los desalojos forzosos cumplan estándares mínimos según el derecho internacional. Reiteración de jurisprudencia.

16. En reiteradas ocasiones en las que esta Corporación ha debido conocer de casos relacionados con el desalojo de personas, se ha hecho referencia a la importancia que tiene el derecho fundamental a la vivienda digna en el marco del derecho internacional, en el cual se encuentra el principio según el cual los desalojos forzosos de poblaciones vulnerables están prohibidos mientras no se otorgue una alternativa de reasentamiento, por una parte, y se cumplan con unos estándares mínimos humanitarios para efectuar dicha expulsión, por otra.

17. En ese sentido, cabe resalta lo dispuesto en el artículo 34, literal k, de la Carta de la Organización de Estados Americanos que contiene la obligación de todos los Estados Partes de garantizar “vivienda adecuada para todos los sectores de la población”. Esta previsión se encuentra igualmente en otros instrumentos internacionales, entre los que cabe destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que contempla la misma obligación en su artículo 12.

18. En lo que respecta a las garantías que deben ofrecérsele a quienes se vean desalojados forzosamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijó en la Observación General No. 7 ciertos estándares mínimos que deben cumplir los Estados miembros del Pacto en caso de que su ley interna autorice que se produzcan este tipo de

desahucios. Entre estas condiciones de las que deben gozar los afectados se destacan las siguientes:

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

19. Del mismo modo, la Observación es enfática en afirmar que, en todo caso, las personas que sean desalojadas no pueden quedarse sin vivienda o expuestos a violaciones de derechos humanos, de forma que "Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda". Finalmente, el documento señala la importancia del tratamiento diferencial de quienes se vean perjudicados por este tipo de medidas, indicando que "las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos", por lo cual se deben adoptar medidas especiales para proteger a éstos grupos.

La protección del derecho a la vivienda y la confianza legítima. Reiteración de jurisprudencia.

20. La jurisprudencia de este Tribunal ha sido consistente en sostener la tesis de que la ejecución de una orden de desalojo de bienes que son de uso público o tienen carácter fiscal y que son habitados por personas que no tienen recursos para acceder a otra solución de vivienda vulnera los derechos fundamentales de los afectados por dicha actuación administrativa. En ese sentido, esa protección ha tenido desarrollo en dos aspectos: por un

lado, la necesidad de proteger el principio de confianza legítima y, por otro, la obligación del Estado de respetar los estándares constitucionales mínimos para efectuar los procedimientos de desalojo.

21. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el principio de confianza legítima se refiere a "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"[5] lo cual, aplicado al tema de los desalojos forzosos por vía administrativa, se traduce en que si el Estado no ha discutido por un periodo de tiempo la legalidad de la permanencia de los habitantes en el bien, entonces estos tienen la legítima expectativa de que su comportamiento es ajustado a derecho y, por tanto, no serán desalojados del mismo. En consecuencia, en caso de que el Estado decida recuperar el bien, adquiere la obligación de prestar una solución que garantice los derechos de los afectados.

22. A lo anterior, cabe agregar que "[t]odo esto resulta especialmente relevante cuando con la ocupación, así sea ilícita, los ciudadanos encuentran una solución a su problemática de vivienda, por cuanto los ciudadanos a partir de la actuación estatal entienden que aquella es un medio para satisfacer una necesidad básica. Siendo esto así, el Estado debe actuar de manera pronta y uniforme para que los ocupantes entiendan que su conducta no es tolerada"[6]. En ese sentido, esta Corporación ha entendido que hay lugar a proteger la confianza legítima de los ciudadanos en los casos en los que se configuren al menos tres circunstancias de hecho: i) que la acción u omisión de la administración haya ocurrido por un tiempo suficiente para que sea razonable pensar que en los ciudadanos ha nacido la idea de que su posesión sobre el bien se ajusta a derecho, ii) que exista un cambio cierto y evidente en el accionar del Estado que defraude la expectativa del administrado y iii) que el cambio genere una vulneración de los derechos fundamentales de éste último[7].

23. Al respecto, es indispensable aclarar que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que la confianza legítima no puede entenderse como fuente de derechos de propiedad por lo que no es una manera de normalizar una posesión irregular y tampoco crea para el Estado la obligación de indemnizar por la adopción de una medida jurídicamente válida. Por el contrario, lo que se pretende es garantizar que los administrados tendrán un periodo de transición para que se ajusten a la nueva situación jurídica sin que esto implique la

prohibición al Estado de ejercer competencias legítimas como es la de recuperar los bienes de uso público o los bienes fiscales que están siendo ocupados de manera ilegal. En otras palabras, la protección de la confianza legítima implica que los afectados por el cambio en el accionar de la administración tienen derecho a que: i) el Estado disponga de un tiempo prudencial antes de proceder al desalojo, ii) se adopten medidas tendientes a mitigar el perjuicio que les causa la medida y iii) se les ofrezcan alternativas legítimas y definitivas para el cumplimiento de sus expectativas y la protección de los derechos fundamentales afectados.

24. De este modo, una vez sentadas las bases jurisprudenciales de la decisión, la Sala pasará a estudiar el caso concreto con el fin de determinar, de fondo, si se advierte una eventual vulneración de los derechos fundamentales del accionante y, en caso afirmativo, adoptar las medidas tendientes a poner fin a dicha vulneración.

Del caso concreto.

25. Habiendo determinado en anteriores consideraciones que la acción de tutela en el presente caso es procedente sólo como mecanismo transitorio, la Sala procederá a establecer si con el inicio del procedimiento policivo tendiente a recuperar el predio ubicado en la Carrera 45 Calle 170 No. 18-19, barrio Fabiolandia, Ibagué, donde reside el accionante, se corre el riesgo de que se produzca un perjuicio irremediable para los derechos del peticionario y de su familia, que amerite la protección constitucional. Para esto, la Sala estudiará si en el caso propuesto es posible afirmar que el accionante podía confiar legítimamente en que su posesión del predio estaba ajustada a la ley y que el Estado no cambiaría abruptamente su posición acerca de la legalidad de la misma, para lo cual verificará el cumplimiento de los criterios para determinar la configuración de la confianza legítima, a los que ya se ha hecho referencia .

26. En primer lugar, debe indicarse que el accionante adquirió las mejoras ubicadas sobre la carrera vía Bogotá, calle 145 de la ciudad de Ibagué que habían sido construidas por el señor Gustavo Martínez Otálora, según consta en escritura pública del 19 de julio de 2010 otorgada en la Notaría Quinta de la misma ciudad[8]. Del mismo modo, constan en el expediente documentos que muestran el pago de servicios públicos que están siendo prestados en el mencionado predio, así como un recibo de cobro del Impuesto Predial

Unificado del bien, expedido por la Secretaría de Hacienda del municipio[9]. A lo anterior se suma el hecho de que el accionante reconoce que no es propietario del predio sobre el cual se erige su vivienda, pero manifiesta que éste ha sido poseído por varias personas a través de los años, al punto que él y su familia llevan allí casi cinco años sin que hasta el proceso policivo iniciado en 2014 se hubiese discutido la legalidad de su estancia en dicho lugar, en especial si se tiene en cuenta que el gasoducto Buenos Aires – Ibagué se encuentra operando desde 1998[10].

27. En consecuencia, la Sala observa que se encuentra cumplido el primer requisito para entender que en el caso se ha configurado la confianza legítima, por cuanto ha pasado un tiempo suficiente y razonable de posesión legítima e ininterrumpida por parte de varios poseedores (incluyendo el peticionario), como para que el accionante se hubiese formado la idea de que su comportamiento estaba ajustado a derecho, máxime cuando realizó pagos de servicios públicos y de impuestos municipales sin que se las autoridades administrativas hubiesen presentado objeción alguna. En lo que respecta al segundo criterio, es claro que el inicio de un proceso policivo con el objeto de recuperar los bienes donde se encuentra ubicada la vivienda del accionante implica un cambio cierto y evidente en la actuación de la administración, defraudando la expectativa del administrado.

28. Finalmente, acerca de la posibilidad de que el cambio en la actitud de la administración tenga la potencialidad de afectar derechos fundamentales, debe señalarse que el accionante es una persona de la tercera edad, que convive con su hija y con una nieta de nueve años, con lo cual se tiene que el hogar está conformado por dos sujetos de especial protección constitucional cuya situación económica es precaria, como puede deducirse del hecho de que su puntaje en el SISBEN es de 30,82[11] y, por tanto, hacen parte del porcentaje más vulnerable de la población de acuerdo a los estándares fijados por el Departamento Nacional de Planeación[12]. Así, la Sala entiende que en caso de que el proceso policivo culmine en una orden de desalojo de los predios objeto de litigio, el accionante no tendrá los recursos suficientes para procurarse una alternativa de vivienda digna para él y para su familia, lo cual pone en riesgo la garantía de sus derechos fundamentales.

29. Visto lo anterior, es posible concluir que la Administración ha defraudado la confianza legítima del accionante y de su familia al pretender recuperar policivamente el predio en el

que se encuentra ubicada su vivienda, luego de varios años durante los cuales la posesión del mismo estuvo indisputada. Con todo, es indispensable tener en cuenta que la vivienda del accionante se encuentra ubicada en los terrenos por los que pasa el gasoducto Buenos Aires – Ibagué, lo cual constituye a todas luces un riesgo para la vida y la salud de sus ocupantes pues, como lo señaló el representante de PROGASUR S.A., el transporte de gas es una actividad peligrosa y por ende, el Estado tiene el deber de desplegar acciones tendientes a mitigar en la mayor medida de lo posible el riesgo de que los ciudadanos se vean afectados por su realización. En consecuencia, la Sala quiere hacer énfasis en que el municipio tiene un interés legítimo en recuperar los predios mencionados y puede utilizar las vías legales dispuestas para ello, sin que con esto incurra ipso facto en una vulneración de derechos fundamentales.

30. Por todo lo anterior, la Sala encuentra necesario adoptar una serie de medidas que, por un lado, garanticen la protección de los derechos fundamentales del accionante y de su familia y, por otro, permita a la Administración ejercer sus competencias en favor de la protección de esos mismos derechos y, por tanto, de la recuperación de los bienes en cuestión. Así, se ordenará a la Alcaldía municipal que incorpore al accionante y a su familia en los programas de vivienda que se encuentre implementando la administración, con el fin de impedir la posibilidad de que el transporte de gas constituya un riesgo para los ciudadanos y, a la vez, que puedan acceder a una solución de vivienda definitiva en el mediano y largo plazo.

III. DECISIÓN

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 las sentencias proferidas en primera y segunda instancia por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Mínima Cuantía y por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, respectivamente, que negaron la acción de tutela impetrada por el señor Cesar Augusto Manosalva Velandia y, en consecuencia, CONCEDER TRANSITORIAMENTE la protección de los derechos fundamentales solicitada.

SEGUNDO: ORDENAR a la Alcaldía y a la Secretaría de Gobierno de Ibagué que incorporen al accionante y a su familia en los programas de vivienda que se encuentre implementando la administración, para los fines previstos en la parte considerativa de esta providencia. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a la Inspección Novena de Policía de Ibagué y a la Secretaría de Gobierno de la misma ciudad que, en caso de que el proceso policivo que tiene por objeto la recuperación de los bienes ubicados en la Carrera 45 Calle 170 No. 18-19 culmine en una orden de desalojo, se abstengan de ejecutar dicha orden hasta tanto el accionante y su familia no cuenten con una solución alternativa de vivienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral segundo de esta sentencia.

CUARTO: ADVERTIR al accionante que, en la medida de sus posibilidades, deberá comparecer al trámite del proceso policivo e interponer los recursos pertinentes a que haya lugar dentro del mismo.

QUINTO: PREVENIR a la Alcaldía Municipal de Ibagué para que en otras situaciones que involucren hechos similares a los expuestos en esta sentencia, adelante acciones tendientes a mitigar el impacto negativo que las medidas policivas pueden tener sobre personas en quienes se ha creado la expectativa legítima de que su comportamiento se encuentra ajustado a la ley, tales como la incorporación en programas de asistencia para el acceso a vivienda.

SEXTO: LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia T – 406 de 2005, M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

[2] A modo de ejemplo, ver Sentencias T – 061 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), T – 269 de 2013 (M. P. María Victoria Calle), T – 313 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre muchas otras.

[3] Esta regla jurisprudencial tiene su origen en los criterios establecidos desde la Sentencia T-225 de 1993 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), que han sido desarrollados y reiterados en la jurisprudencia posterior. Así por ejemplo, véanse las Sentencias T – 896 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), T – 885 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería) y, más recientemente, las Sentencias T – 177 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T – 484 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y la ya citada T – 061 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

[4] Sentencia T – 515 A de 2006 (M.P.: Rodrigo Escobar Gil), citado en la Sentencia T – 037 de 2013 (M.P.: Jorge Iván Palacio).

[5] Al respecto, ver Sentencias T-472 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-527 de 2011, M.P. Mauricio González Cuero, T-437 de 2012, M.P. Adriana Guillén Arango y T-637 de 2013, M.P. María Victoria Calle, entre otras.

[7] Cfr. con Sentencias T-160 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; T-660 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas; T-021 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería y la ya citada T-527 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; entre otras.

[8] Expediente, págs. 9 a 12.

[9] Expediente, págs. 62 a 65.

[10] Cfr. http://www.progasur.com.co/gasoductos2.php?Id=12

[11] Expediente, págs. 59 a 61.

[12] Cfr. SISBEN: "Puntos de Corte de Programas Sociales", consultado en https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Documentos/Documentos%20Tecnicos/Puntos%20de%20Corte1.pdf