

T-163-16

Sentencia T-163/16

DESALOJO FORZOSO-Debe adelantarse con el pleno respeto de los derechos fundamentales y debido proceso de las personas desalojadas

La Corte Constitucional ha considerado que además del respeto de todas las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, el trámite de los procesos administrativos de desalojo de ocupantes de bienes inmuebles asentados de manera irregular debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se finalizaron los procesos policivos en atención al acuerdo celebrado entre los ocupantes y los dueños del inmueble

Referencia: expediente T-5.240.390.

Acción de tutela interpuesta por la Asociación de Desplazados y Campesinos del Tamarindo contra la Alcaldía Distrital de Barranquilla y otros.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos expedidos por la Sala Oral “A” del Tribunal Administrativo del Atlántico, el 7 de mayo de 2015, y por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 13 de agosto de la misma anualidad, dentro de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Desde el año 1999, varias familias campesinas, en su mayoría desplazadas por la violencia, ocuparon algunos lotes pertenecientes al antiguo inmueble denominado “El Tamarindo”, identificado con matrícula inmobiliaria 040-0057478, ubicado en la ciudad de Barranquilla en la vía La Cordialidad que conduce al municipio de Galapa (Atlántico)[1].

1.2. En el año 2008, la Alcaldía de Barranquilla, a través de sus inspecciones de policía, en atención a las querellas presentadas por los propietarios de los referidos predios, inició una serie de procedimientos policivos con el fin de garantizar el derecho de dominio, los cuales han derivado en órdenes de desalojo de los ocupantes irregulares, las cuales han sido ejecutadas en su mayoría, estando pendiente para la fecha de la presentación de la acción de tutela el lanzamiento de las familias asentadas en el lote “El Mirador”[2].

2. Demanda y pretensiones

2.1. El 14 de abril de 2015, las familias ocupantes del predio “El Tamarindo”, organizadas en la Asociación de Desplazados y Campesinos del Tamarindo –Asotrampo- interpusieron acción de tutela[3] contra la Alcaldía Distrital de Barranquilla, la Jefatura de Oficinas de Inspecciones y Comisarias del ente territorial, la Oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad, los ministerios del Interior y de Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a la Víctimas, al considerar vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna con ocasión y en razón del trámite impartido a los procedimientos policivos adelantados en su contra[4].

Concretamente, los accionantes señalaron que en las diligencias policivas se han desconocido los estándares fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-239 de 2013[5], entre otras, para el desarrollo de desalojos forzados de personas en situación de

vulnerabilidad, puesto que las autoridades demandadas han omitido: (i) respetar el debido proceso de los habitantes del predio y permitirles su intervención en las diligencias, (ii) garantizar la seguridad de la población residente en el inmueble, (iii) evitar la enajenación de los predios, (iv) realizar una caracterización de la población ocupante, y (v) concretar un plan de reubicación para las familias asentadas.

2.2. Por lo anterior, los actores solicitan que se suspendan los desalojos decretados en su contra hasta que se concrete un plan de reubicación habitacional y se garantice de manera efectiva su derecho a la vivienda digna.

3. Intervenciones de las entidades accionadas

3.1. La Alcaldía de Barranquilla y la Jefatura de Oficinas de Inspecciones y Comisarias de la ciudad solicitaron denegar la protección deprecada[6], ya que la acción no satisface el presupuesto de inmediatez, pues los hechos que dan origen al conflicto datan de los años 2008 y 2009. Asimismo, las demandadas indicaron que el desplazamiento sufrido por una comunidad no puede legitimar per se la ocupación e invasión de tierras, desconociendo con ello el derecho de dominio y el principio de seguridad jurídica.

3.2. A su vez, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla pidió denegar el amparo pretendido[7], comoquiera que ha actuado conforme a sus competencias, realizando los registros ordenados por las autoridades públicas dentro de los términos establecidos en la normatividad vigente.

3.3. Por su parte, los ministerios del Interior[8] y de Agricultura[9], así como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-[10] se opusieron a la prosperidad de la acción de tutela, sosteniendo que carecen de legitimación por pasiva en relación con los hechos alegados en el escrito de amparo.

3.2. Finalmente, la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a la Víctimas no se pronunció[11].

4. Trámite procesal

4.1. Mediante providencia del 7 de mayo de 2015[12], la Sala Oral “A” del Tribunal Administrativo del Atlántico denegó el amparo pedido, al considerar que las familias

accionantes “no han agotado los mecanismos ante la administración para solicitar las viviendas pretendidas (...)”, pues no han solicitado los subsidios económicos contemplados en la Ley de 1448 de 2011 para la personas que fueron víctimas de la violencia.

4.2. Dentro del término de ejecutoria, la parte demandante impugnó la decisión reiterando los argumentos expuestos en el escrito tutelar[13], y el 13 de agosto de 2015[14], la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó el fallo del a quo, al estimar que la postulación a los subsidios de vivienda es un requisito sine qua non para acceder a los beneficios del Estado, porque “(...) el hecho de desplazamiento forzado y de la ocupación de hecho, aunque lamentables, no generan de suyo el derecho a obtener una vivienda, sin agotar los trámites y procedimientos que el ordenamiento ha dispuesto para el efecto, o de lo contrario, además, de perder sentido las normas y procedimientos establecidos para este fin y convertir la acción de tutela en el escenario para otorgar subsidios económicos, se desconocería el derecho de las demás personas que en iguales condiciones inician el proceso de asignación y entrega de los subsidios familiares y pacientemente esperan la entrega del apoyo económico, incluso si son desplazadas (...)”[15].

5. Actuaciones en sede de revisión

5.1. El 26 de noviembre de 2015, la Sala de Selección de Tutelas Número Once escogió para revisión el expediente de la referencia en atención al criterio subjetivo denominado “urgencia de proteger un derecho fundamental”[16].

5.2. El 18 de diciembre de 2015, en atención a las solicitudes presentadas por la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos[17], esta Sala de Revisión, a través del Auto 589[18], le ordenó a la Alcaldesa de Barranquilla y a las inspecciones de Policía de la ciudad que previo a efectuar los desalojos decretados, debía proveérseles a las familias ocupantes un albergue temporal en condiciones de dignidad.

5.3. Con ocasión al requerimiento realizado por el magistrado sustanciador con el fin de conocer el estado actual de los procedimientos policivos objeto del presente proceso de amparo[19], el 28 de marzo de 2016 el Inspector Cuarto de Policía de Barranquilla informó que el 23 de diciembre de 2015 las familias asentadas en el predio “El Mirador” desalojaron voluntariamente el inmueble, luego de concertar un acuerdo con los propietarios del inmueble, finalizando de esta manera los trámites iniciados en su contra[20].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política[21].

2. Problema jurídico y esquema de resolución

2.1. Corresponde a la Sala decidir sobre el amparo propuesto por la Asociación de Desplazados y Campesinos del Tamarindo -Asotracampo-, en busca de la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de los ocupantes del predio “El Tamarindo” ubicado en la ciudad de Barranquilla. Con tal propósito, este Tribunal deberá determinar cuáles son los límites constitucionales que deben aplicar las autoridades públicas cuando decreten desalojos de ocupantes irregulares de bienes inmuebles.

2.2. Para el efecto, la Corte (i) examinará brevemente los límites constitucionales que deben atender las autoridades públicas en relación con las órdenes de desalojo de ocupantes irregulares de bienes inmuebles, para luego (ii) analizar el caso concreto, estudiando, en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela, y posteriormente, de resultar pertinente, el fondo del asunto.

3. Derechos de las personas en materia de desalojos forzosos. Reiteración de jurisprudencia[22].

3.1. La Corte Constitucional ha considerado que además del respeto de todas las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, el trámite de los procesos administrativos de desalojo de ocupantes de bienes inmuebles asentados de manera irregular debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables, en obediencia a lo preceptuado en los artículos 13 y 51 de la Constitución, 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, 11, párrafo 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[23], así como también en los Principios de Pinheiro[24] sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas[25].

3.2. Específicamente, del análisis de dicha normatividad y doctrina internacional, este Tribunal ha concluido que[26]:

(i) Existe la necesidad de adoptar políticas sociales para evitar los asentamientos humanos irregulares, en atención a la obligación que tiene el Estado de promover programas de habitación, especialmente dirigidos a la población vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna.[27]

(ii) En caso que pretendan recuperar bienes inmuebles, las autoridades deben implementar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados. Así, de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos:

“(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados.”[28]

(iii) Cuando el grupo poblacional afectado no disponga de recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar las medidas pertinentes de acuerdo con sus posibilidades, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda[29].

(iv) Las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, desplazados, etc.[30]

(v) En los procedimientos de desalojo, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre las instituciones y autoridades tanto del nivel local como

nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. En ese sentido, se ha señalado que “las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de las autoridades.” [31]

3.3. En síntesis, si bien es cierto que las ocupaciones irregulares de bienes inmuebles no cuentan con respaldo legal, dicha circunstancia no es una razón válida para desconocer los derechos fundamentales de los invasores, los cuales adquieren una mayor relevancia con el propósito de impedir que las personas padezcan más sufrimientos en razón de los desalojos que se inician en su contra. Así pues, examinadas las garantías generales que se deben respetar en situaciones fácticas como la estudiada en esta oportunidad, prosigue la Corte a examinar la procedencia de la acción de tutela, y de ser pertinente a resolver de fondo el asunto planteado[32].

4. Procedencia de la acción de tutela

4.1. Previo al estudio del fondo del caso planteado, este Tribunal examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor del artículo 86 de la Carta y del Decreto 2591 de 1991[33], se sintetizan en la verificación de que: (i) la controversia verse sobre la afectación de derechos fundamentales; (ii) exista legitimación por activa y por pasiva; (iii) la instauración del amparo haya sido de manera oportuna (inmediatez); (iv) se hayan agotado los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiariedad); (v) no exista duplicidad en la presentación del recurso de amparo[34].

(i) Afectación de derechos fundamentales

4.2. En los procesos de amparo el juez debe comprobar si la controversia versa sobre la afectación de derechos fundamentales, puesto que la acción de tutela tiene como fin su protección cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados[35], por lo cual no resulta viable en los casos en que la solicitud de protección (i) no tenga como pretensión principal la defensa de prerrogativas constitucionales, o (ii) la acción u omisión que atenta contra

las mismas no sea existente, es decir, el amparo carezca actualmente de objeto[36].

4.3. En relación con la segunda situación, esta Corporación ha sostenido que cuando hechos sobrevinientes a la instauración de la acción de tutela alteran de manera significativa el supuesto fáctico sobre el que se estructuró el reclamo constitucional, al punto que desaparece todo o parte principal de su fundamento empírico, decae la necesidad de protección actual e inmediata que subyace a su esencia. A este fenómeno la Corte lo ha denominado “carencia actual del objeto”, el cual se presenta de diferentes maneras, destacándose el hecho superado y el daño consumado[37].

4.4. Descendiendo al caso en examen, la Sala evidencia que el 23 de diciembre de 2015 las personas que ocupaban el lote “El Mirador” del antiguo predio “El Tamarindo”, luego de llegar a un acuerdo con los propietarios del bien, desalojaron voluntariamente el inmueble, finalizando de esta manera los procesos policivos adelantados en su contra, y con ello desapareciendo el objeto del amparo presentado[38].

4.5. En efecto, los accionantes a través de la presente acción de tutela pretendían que se suspendieran los desalojos decretados en su contra dentro de los procesos policivos iniciados por los propietarios del predio “El Tamarindo”, pero dichos trámites ya finalizaron en atención al acuerdo celebrado entre los ocupantes y los dueños del inmueble, como consta en el informe rendido por el Inspector Cuarto de Policía de Barranquilla en sede de revisión, en el cual señaló que:

“(...) las personas afectadas por el desalojo y en su condición de desplazados concertaron con la parte querellante, aceptando el ofrecimiento propuesto, terminando el desalojo de forma concertada (...)”[39].

4.6. En consecuencia, al haber desaparecido el supuesto fáctico que daba origen a la vulneración de los derechos fundamentales alegados en el escrito tutelar, esta Corporación no continuará con el análisis de procedencia del amparo, levantará la medida cautelar decretada el 18 de diciembre de 2015, y revocará las decisiones de instancia que denegaron la protección deprecada, para en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de carencia actual de objeto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la medida provisional adoptada a través del Auto 589 del 18 de diciembre de 2015.

SEGUNDO.- REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Oral “A” del Tribunal Administrativo del Atlántico, el 7 de mayo de 2015, y por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 13 de agosto de la misma anualidad, que denegaron la protección deprecada dentro del proceso de tutela de la referencia; y en su lugar DECLARAR la improcedencia del amparo ante la existencia de carencia actual de objeto.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRENSSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

[1] Según indican los accionantes en su escrito tutelar (Folios 1 a 54) y no es controvertido por las entidades accionadas. Para este caso, en adelante, cuando se haga referencia a un

folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Como se desprende del escrito tutelar (Folios 1 a 54) y de las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y del Inspector Cuarto de Policía de Barranquilla en sede de revisión (Folios 15 a 72 y 168 a 177).

[3] Como consta en el acta individual de reparto visible en el folio 273 del cuaderno principal.

[4] Folios 1 a 54.

[6] Folios 434 a 440.

[7] Folios 347 a 351.

[8] Folios 463 a 471.

[9] Folios 473 a 479.

[10] Folios 449 a 452.

[11] La Unidad Administrativa para la Reparación Integral a la Víctimas fue vinculada al proceso a través de Auto del 22 de abril de 2015 (Folios 280 a 282), el cual le fue notificado mediante oficio No. 11.176-HLL (Folio 286).

[12] Folios 1 a 13 del cuaderno de segunda instancia.

[13] Folios 31 a 58 del cuaderno de segunda instancia.

[14] Folios 65 a 73 del cuaderno de segunda instancia.

[15] Folio 72 del cuaderno de segunda instancia.

[16] Folios 5 a 12 del cuaderno de revisión.

[17] Folios 15 a 72 del cuaderno de revisión.

[18] Folios 53 a 54 del cuaderno de revisión.

[19] A través de Auto del 17 de febrero de 2016 (Folio 152).

[20] Folios 168 a 177 del cuaderno de revisión.

[21] “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”.

[22] Este capítulo fue elaborado teniendo como referencia las sentencias T-721 de 2013 y T-833 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[23] En especial las observaciones generales número 4 de 1991 y 7 de 1997.

[24] Los Principios Pinheiro fueron aprobados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005.

[25] Al respecto, se puede consultar la Sentencia T-908 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[26] Con referencia en las sentencias T-235 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[27] Sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[28] Sentencia T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[29] Ibídem.

[30] Sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-235 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[31] Ibídem.

[32] Cfr. Sentencia T-833 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[33] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[34] Cfr. Sentencia T-788 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[35] Artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

[36] Ver, entre otras, las sentencias T-114 de 2013 y T-316A de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[37] Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-723 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-934 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-1058 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-213 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[39] Folio 182 del cuaderno de revisión.