

T-453-15

Sentencia T-453/15

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y MEDIDAS DE PROTECCION A FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES CUANDO EXISTE ORDEN DE DESALOJO

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y POBLACIONES VULNERABLES

DESALOJOS FORZOSOS FRENTE A POBLACIONES VULNERABLES Y ESTANDARES INTERNACIONALES

Los desalojos no son incompatibles con los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ni con los postulados de nuestra Carta Política y legislación

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR PROTECCION DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA-Procedencia excepcional

MEDIDAS DE PROTECCION A FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES CUANDO EXISTE ORDEN DE DESALOJO

REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LA CESION GRATUITA DE BIENES FISCALES

BIEN FISCAL-Caso en que fue cedida a título gratuito la propiedad a particular en programa de titulación masiva

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Caso en que la demandante suscribió contrato de arrendamiento con propietaria del inmueble y luego cuando incumplió ya no habitaba ahí

Quedó demostrado que la accionante suscribió un contrato de arrendamiento con la propietaria del bien inmueble y continuó viviendo en el mismo, razón por la cual se entiende que la acción que ponía en riesgo o amenazaba su derecho fundamental a la vivienda cesó. Adicionalmente, con posterioridad a la suscripción del contrato de arrendamiento, la propietaria del inmueble, presentó demanda de restitución de bien inmueble arrendado a través de apoderado judicial, contra la accionante, proceso que conllevó a la realización de

una nueva diligencia de desalojo llevada a cabo el 10 de junio de 2015. No obstante, en el acta suscrita dentro de la misma, existe constancia que el ex compañero sentimental de la tutelante era la única persona que residía en el inmueble. En ese orden de ideas, considera la Sala que derivado de la primera diligencia de desalojo la accionante continuó habitando el inmueble de manera que la acción u omisión lesiva de los derechos desapareció. A su vez, dentro de la segunda diligencia de lanzamiento, la peticionaria no se vio afectada pues ni siquiera residía en el inmueble objeto de controversia, razón suficiente para entender que la acción llevada a cabo por las autoridades de policía en ningún momento amenazó o vulneró los derechos fundamentales de la actora

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR PROTECCION DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA-Orden a Alcaldía Municipal estudiar la posibilidad de incluir a la accionante en programas de vivienda de interés social promovidos por el municipio

Referencia: expediente T-4.833.060

Acción de Tutela instaurada por Andrea Carolina Molina Baleta, en nombre propio y en representación de sus hijos Sergio David Valencia Molina, Eilen Manuela Galindo Molina y Ciro Ángel Barros Molina contra la Alcaldía Municipal y la Inspección de Policía del Municipio de Urumita la Guajira.

Derechos Invocados: Debido proceso y acceso a la administración de Justicia.

Temas: Vivienda digna y medidas de protección a favor de grupos vulnerables cuando existe orden de desalojo.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio dos mil quince (2015)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub –quien la preside–, Alberto Rojas Ríos y Myriam Ávila Roldán, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución

Política, profiere la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos el tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014), por el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Guajira, en primera instancia y el Veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014), por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Villanueva Guajira, en segunda instancia, en el trámite de la acción de tutela incoada por Andrea Carolina Molina Baleta, en nombre propio y en representación de sus hijos Sergio David Valencia Molina, Eilen Manuela Galindo Molina y Ciro Ángel Barros Molina contra la Alcaldía Municipal y la Inspección de Policía del Municipio de Urumita la Guajira.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de 2015 de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, pruebas y las decisiones judiciales del expediente[1].

1.1. SOLICITUD

Andrea Carolina Molina Baleta, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos Sergio David Valencia Molina, Eilen Manuela Galindo Molina y Ciro Ángel Barros Molina solicitó la protección de sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas.

En consecuencia, solicita que se deje sin efecto la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por medio de la cual fue cedido a título gratuito un bien fiscal propiedad del municipio de Urumita la Guajira en un programa de titulación masiva a la señora Rosa Estela Torres de Amaya. De la misma manera, pide que se deje sin efectos la Resolución Nro. 835 del 6 de noviembre de 2013, proferida por la Alcaldía Municipal de la Urumita la Guajira por medio de la cual se ordenó el lanzamiento por ocupación de hecho.

1.2. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO

1.2.1. La accionante de 27 años de edad, señala que desde hace aproximadamente cinco años tomó posesión de un lote de terreno ubicado en la manzana I, lote 4 de la urbanización Villa Navarro. Manifiesta que se vio obligada a construir un “cambuche” con lona, pedazos de zinc, madera, entre otros materiales, para proveer una solución de vivienda a su familia compuesta por tres menores de edad.

1.2.2. Asegura que tenía conocimiento que el señor Tibanis Pinto era el propietario del inmueble, quien lo dejó abandonado luego de desaparecer de la región y que antes de realizar la construcción, el lote de terreno estaba lleno de basura y maleza.

1.2.3. Resalta que pasado un tiempo mejoró su vivienda, construyó un cuarto de bahareque y techos de zinc, plantó una huerta casera y sembró árboles frutales.

1.2.4. Indica que el 25 de octubre de 2013, fue notificada de una querrela policiva interpuesta por Rosa Estela Torres Saurith, hermana de Bolívar Torres Saurith, empleado de planeación municipal.

1.2.5. Expone que la querellante, Rosa Estela Torres Saurith, puso de presente que es dueña del lote objeto de ocupación en virtud de la Resolución 588 del 9 de agosto de 2013, mediante la cual el Municipio de Urumita la Guajira cedió a título gratuito la propiedad del bien fiscal objeto de controversia dentro de un programa de titulación masiva. Sin embargo, la accionante deja claro que dicho acto administrativo carece de los elementos necesarios para que el municipio pueda ceder a título gratuito el inmueble.

1.2.6. Advierte que el 8 de octubre de 2014, solicitó ante la Alcaldía Municipal de Urumita la revocatoria directa de la resolución antes mencionada por “violar flagrantemente la ley en forma arbitraria, irracional y caprichosa y con componendas con el Alcalde Ciceron Barros Saurith”.

1.2.7. Sostiene mediante oficio del 8 de noviembre de 2013, el Inspector de Policía del municipio, Leonardo Maestre Rumbo, primo hermano de Rosa Estela Torres Saurith, le notificó que en virtud de la Resolución 835 del 6 de noviembre de 2013, el 14 de noviembre de 2013, se llevaría a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del inmueble en el que se encontraba viviendo. Agrega que dicha actuación se llevó a cabo sin respetar el debido proceso.

1.2.8. Informa que el 14 de noviembre de 2013, Ruth Felicia Zubiria Torres, alcaldesa encargada y prima hermana de la querellante, acompañada por el Inspector de Policía, también familiar de Rosa Estela Torres Saurith llevaron a cabo la diligencia de desalojo.

1.2.9. Advierte que la diligencia se llevó a cabo sin acompañamiento de algún funcionario de la comisaria de familia ni de ninguna otra entidad y que una vez iniciada la misma, el Inspector de Policía propuso que se firmara un contrato de arrendamiento entre la querellante y la querellada sin tener en cuenta que el lote se había dado como un subsidio a Rosa Estela Torres Saurith y por ley no es permitido su arrendamiento. Sin embargo, resalta que fue obligada a firmar un contrato de arrendamiento por trescientos mil pesos mensuales (\$300.000), precio que considera elevado tratándose del municipio.

1.2.10. Dice que una vez firmado el contrato de arrendamiento se dio por terminado el desalojo y continuó viviendo en el inmueble. No obstante, luego de transcurridos alrededor de tres meses fue notificada de una demanda instaurada por la señora Rosa Estela Torres Saurith para solicitar el pago de una suma de dinero adeudada por concepto de arrendamiento.

1.2.11. Asegura que Rosa Estela Torres Saurith jamás tuvo en posesión el lote de terreno en el que se encuentra viviendo, que por el contrario, ocupaba otro lote con casa de habitación de un subsidio de vivienda en el barrio Porvenir, por lo que no se puede beneficiar de dos subsidios de vivienda.

1.2.12. Por consiguiente, solicita la protección de sus derechos teniendo en cuenta que las actuaciones surtidas por las autoridades demandadas en el trámite de la querrela policiva violaron el derecho al debido proceso en atención a que no se pronunciaron respecto de las excepciones impuestas en la contestación de la querrela.

1.3. TRÁMITE, TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.3.1. Mediante auto del 28 de octubre de 2014, el juez Promiscuo Municipal de Urumita, Guajira se declaró impedido para conocer de la acción de tutela de la referencia, pues se encontraba incurso en la causal 5 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004. Al respecto, indicó que existe una enemistad grave entre él y el Inspector de Policía del municipio, que se está llevando a cabo un proceso disciplinario en su contra en el que el denunciante es el

apoderado de uno de los accionados y, que en una oportunidad conoció de un proceso ejecutivo en contra del Inspector de Policía en el que fue recusado por este último.

1.3.2. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Villanueva la Guajira admitió la tutela por auto del 25 de noviembre de 2014, ordenó la notificación de rigor y libró comunicación al Inspector de Policía y al Alcalde Municipal de Urumita la Guajira para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir del recibo de la comunicación rindieran informe detallado sobre los hechos alegados.

En ese mismo auto, vinculó a Rosa Estela Torres Saurith como litis consorte necesario para que se pronunciara respecto de los hechos alegados y consideró improcedente la medida provisional de ordenar al alcalde municipal no dar aplicación a las resoluciones Nro. 588 del 9 de agosto de 2013 y 835 del 6 de noviembre de 2013.

1.3.3. Respuesta del Alcalde y el Inspector de Policía de Urumita la Guajira

1.3.3.1. Mediante escrito presentado el 27 de noviembre de 2014, Ciceron Barros Sauritt -alcalde de Urumita la Guajira- y Leonardo José Maestre Rumbo -Inspector de Policía del municipio- dieron contestación a la acción de tutela presentada; solicitando que se declare la improcedencia de la misma, se declararan infundadas las pretensiones de la accionante por ser infundadas.

1.3.3.2. Manifestaron que el lote 4 de la manzana I de la urbanización Villa Amparo es propiedad de Rosa Estela Torres de Amaya en virtud de la cesión gratuita que se realizó por medio de la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, proferida por la alcaldía municipal.

1.3.3.3. Señalaron que el 17 de octubre de 2013, la señora Torres de Amaya instauró querella policiva por perturbación a la posesión contra Andrea Carolina Molina Baleta. En tal virtud, el 25 de octubre de 2013, citaron a la accionante para notificarla personalmente de la querella en su contra. Añaden que el 28 de octubre de 2013, se practicó la diligencia de inspección ocular en la que estuvieron presentes las partes y la querellada admitió que invadió el lote pues no contaba con otra solución de vivienda ni tenía dinero para tomar alguna en arriendo.

1.3.3.4. Recalaron que la Resolución 588 del 9 de agosto de 2013, es un acto administrativo que se presume legal y que no se ha declarado nulo.

1.3.3.5. Afirman que por medio de la Resolución 835 del 6 de noviembre de 2013, se fijó la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en la que se cumplieron todos los procedimientos legales, por lo tanto la acción de tutela no puede ser utilizada para entorpecer el procedimiento policivo llevado a cabo.

1.3.3.6. Advierten que la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho se realizó el 14 de noviembre de 2013, dentro de la cual se levantó un acta firmada por los intervinientes, entre los que se encuentran una psicóloga de la comisaria de familia y un patrullero de la policía perteneciente al grupo de protección a la infancia y adolescencia.

1.3.3.7. Aseguran que en ningún momento de la diligencia, el Inspector obligó a la accionante a suscribir un contrato de arrendamiento con la querellante. Añaden que dicha aseveración no consta en el acta y lo que sucedió fue, que la querellante ofreció a la querellada y su familia dejarlos en el inmueble luego de firmar un contrato de arrendamiento, cosa que fue descartada, ante lo cual se procedió a realizar el desalojo.

1.3.3.8. Aseveran que durante todo el procedimiento surtido se respetaron las garantías de la peticionaria, quien teniendo la oportunidad no interpuso excepciones dentro del mismo.

1.3.3.9. Terminan señalando que dentro del proceso se encontró probado que la poseedora y titular del derecho de dominio, es la señora Rosa Estela Torres Saurith.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

1.4.1. Sentencia de primera instancia

1.4.1.1. Mediante sentencia proferida el tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014), el Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Guajira denegó por improcedente la acción de tutela. Señaló, que no se presentó una violación al debido proceso y al acceso a la administración de justicia dentro del trámite policivo llevado a cabo.

1.4.1.2. Manifestó que a la accionante se le notificó del lanzamiento por ocupación y una

vez llevada a cabo la diligencia, se levantó un acta suscrita por todos los intervinientes.

1.4.1.3. Aseguró que, aunque la accionante es una persona que se encuentra en estado de indefensión pues es madre cabeza de familia y no goza de empleo estable ni una vivienda digna., no se encuentra en el inmueble como invasora atentando contra el derecho a la propiedad ya que imposibilita el goce y el uso del bien a su propietaria.

1.4.1.4. Concluyó que las resoluciones que son objeto de censura se encuentran ejecutoriadas y el trámite policivo se cumplió a cabalidad. Adicionalmente, expuso que el amparo constitucional se torna improcedente pues “la acción de tutela no está diseñada para ser utilizada al arbitrio de las personas, con el fin de concurrir con los procedimientos judiciales ordinarios, o prescindir de estos, sino que debe ser utilizada cuando verdaderamente se requiera y resulte procedente”.

1.4.2. Impugnación de Andrea Carolina Molina Baleta

1.4.2.1. El 3 de diciembre de 2014, momento en que se notificó personalmente el fallo de primera instancia, la accionante manifestó que apelaba la decisión sin señalar los argumentos por los cuales atacaba la providencia del a quo.

1.4.3. Sentencia de segunda instancia

1.4.3.1. Por medio de la sentencia del veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Villanueva la Guajira confirmó la sentencia proferida en primera instancia.

1.4.3.2. Sostuvo que la tutela es un mecanismo de protección subsidiario y que dentro del caso concreto se encontró demostrado que el proceso policivo adelantado contó con la participación de la accionante, quien intervino e hizo valer sus intereses dentro del mismo.

1.4.3.3. Afirmó que el presente asunto es competencia de la jurisdicción ordinaria, pues no se ha demostrado de manera certera la afectación de los postulados constitucionales. Por otra parte, precisó que la acción de amparo no se puede usar para desvirtuar el documento que acredita la propiedad del inmueble ni el actuar de los funcionarios, que según la actora, son parientes de la querellante.

1.5. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1.5.1. Mediante Auto del 24 de junio de 2015 y con base en lo dispuesto en el Acuerdo 05 de 1992, el suscrito Magistrado solicitó:

“PRIMERO: ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional se oficie a Cicerón Barros Sauritt, Alcalde del Municipio de Urumita la Guajira, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, allegue la siguiente información:

1. Explique si existe un grado de parentesco entre él y la señora Rosa Estela Torres de Amaya.

SEGUNDO: ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional se oficie a la Alcaldía Municipal de Urumita la Guajira para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, allegue la siguiente información:

1. Informe si Bolívar Torres Saurith se desempeña o se desempeñó y en qué periodo, como empleado de planeación municipal o de otra dependencia del Municipio de Urumita la Guajira.

2. Copia de la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por la cual se cedió a título gratuito un bien fiscal propiedad del municipio de Urumita la Guajira, identificado así: Lote Nro. 4, manzana I Urbanización Villa Amparo, hoy Calle 14ª Nro. 16-04, en un programa de titulación masiva a la señora Rosa Estela Torres de Amaya.

3. Explique en detalle, (i) el procedimiento de adjudicación de bienes fiscales dentro del programa de titulación masiva, y (ii) qué procedimientos se deben agotar o adelantar luego de la adjudicación de los mismos.

4. Alleguen copia del proceso administrativo completo que dio lugar a la adjudicación del predio ubicado en el municipio de Urumita la Guajira, identificado así: Lote Nro. 4, manzana I Urbanización Villa Amparo, hoy Calle 14ª Nro. 16-04, en un programa de titulación masiva a la señora Rosa Estela Torres de Amaya.

5. Explique de manera detallada si Rosa Estela Torres de Amaya ha sido beneficiaria de

subsidios de vivienda o de otra índole por parte del municipio, y de ser cierto, ponga de presente la calidad y la manera por la cual se hizo acreedora de este o los mismos.

TERCERO: ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional se oficie a la señora Rosa Estela Torres de Amaya para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, allegue la siguiente información:

1. Explique si existe un vínculo de parentesco entre ella y Cicerón Barros Sauritt.
2. Informe si existe un vínculo de parentesco entre ella y Bolívar Torres Saurith.
3. Indique si existe un vínculo de parentesco entre ella y Leonardo Maestre Rumbo, Inspector de Policía de Urumita la Guajira.
4. Exponga si derivado de la diligencia de desalojo del inmueble ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, le fue entregado el mismo o si suscribió un contrato de arrendamiento con la señora Andrea Carolina Molina Baleta.

Cuarto: ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional se oficie a la Superintendencia de Notariado y Registro, Oficina de Instrumentos Públicos de San Juan del Cesar la Guajira, para que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, allegue la siguiente información:

1. Informen si la señora Rosa Estela Torres de Amaya, identificada con cédula de ciudadanía 27.015.728 expedida en Villanueva la Guajira, tiene derechos reales o de posesión sobre algún bien o bienes en el país y allegue los soportes pertinentes.

QUINTO: ORDENAR que por Secretaría General de la Corte Constitucional se PONGA EN CONOCIMIENTO de la Defensoría del Pueblo Regional Guajira, la solicitud de tutela, sus anexos, y el fallo de instancia, para que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, exprese lo que estime conveniente.”

1.5.2. El 14 de julio de 2015, el despacho recibió varios documentos remitidos por la señora Andrea Carolina Molina Baleta, dentro de los cuales se encuentran: i) copia de la demanda de restitución de inmueble arrendado instaurada por Rafael Eduardo Ramos Herrera,

apoderado de la señora Rosa Estela Torres de Amaya contra la accionante, ii) copia de la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por la cual se cede a título gratuito un bien fiscal propiedad del municipio de Urumita la Guajira dentro de un programa de titulación masiva a la señora Rosa Estela Torres de Amaya, iii) copia del certificado de tradición y libertad del inmueble, iv) copia del contrato de arrendamiento suscrito el 14 de noviembre de 2013 por la actora y la señora Rosa Estela Torres de Amaya, v) copia de la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 588 del 9 de agosto de 2013, presentada por la accionante, vi) copia de la Resolución Nro. 935 del 27 de noviembre de 2014, donde el alcalde del municipio de la Urumita la Guajira niega la solicitud de revocatoria directa, vii) copias de los derechos de petición presentados ante el alcalde del municipio solicitando información detallada respecto del proceso surtido que conllevó a la cesión gratuita del inmueble, y viii) copia de la diligencia de lanzamiento 001 del 10 de junio de 2015, suscrita por la Inspectora de Policía de la Jagua del Pilar la Guajira, María del Pilar Mendoza Ustariz, dentro del proceso abreviado seguido por Rosa Estela Torres de Amaya contra Andrea Carolina Molina Baleta. En la misma consta que el inmueble era habitado únicamente por el ex compañero sentimental de la señora Molina Baleta.

1.5.3. Asimismo, mediante escrito recibido por el despacho el 14 de julio de 2015, el alcalde municipal de Urumita la Guajira manifestó que no tiene ningún grado de parentesco con la señora Rosa Estela Torres de Amaya.

Adujo que el señor Bolívar Torres Sautith se desempeña desde el 1 de julio de 1992 como Operador de la Planta de Tratamiento de Agua Potable, en la Secretaria de Planeación y Obras y Servicios Públicos.

Indicó el procedimiento para la adjudicación del inmueble se llevó a cabo en el año 2000, y que para el año 2002, la infraestructura de la alcaldía sufrió daños debido a la incursión de un grupo armado al margen de la ley en el municipio. Por esta razón, expuso que parte de la documentación que existía se incineró o extravió.

Relató que en la Oficina de Planeación Municipal reposa un listado general del programa de titulación del Barrio Villa Amparo, en el que consta que al señor Tibanis Pinto, fallecido y compañero permanente de la señora Rosa Estela Torres de Amaya, le correspondió el lote de terreno objeto de controversia.

Para terminar, resaltó que la señora Torres de Amaya no ha sido beneficiaria de otro subsidio de vivienda o de otra índole por parte del municipio.

1.5.4. El 18 de agosto de 2015, el despacho recibió la respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Juan del Cesar la Guajira, dentro de la misma, el Registrador Seccional encargado adjuntó copia del Certificado de Tradición del inmueble identificado con número de matrícula inmobiliaria Nro. 214-18699

1.6. PRUEBAS RELEVANTES DENTRO DEL PROCESO

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

1.6.1. Copia de la cédula de ciudadanía de Andrea Carolina Molina Baleta[2].

1.6.2. Copia del auto del 17 de octubre de 2013, por medio del cual se admitió la querella presentada por Rosa Estela Torres de Amaya contra Andrea Carolina Molina Baleta[3].

1.6.3. Copia de la Resolución Nro. 835 del 6 de noviembre de 2013, por medio de la cual se ordena el lanzamiento por ocupación de hecho de Andrea Carolina Molina Baleta del predio ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, urbanización Villa Amparo[4].

1.6.4. Copia de la comunicación del 8 de noviembre de 2013, por medio de la cual el Inspector de Policía de Urumita la Guajira, solicita a Andrea carolina Molina Baleta que comparezca ante la Inspección para ser notificada personalmente de la Resolución Nro. 835 del 6 de noviembre de 2013.

1.6.5. Copia del derecho de petición presentado el 29 de octubre de 2013, por la accionante ante las Inspección de Policía de Urumita la Guajira solicitando copia de la querella, de la escritura pública del inmueble debidamente registrada, del certificado de tradición y libertad, del registro de Catastro y su respectivo paz y salvo.

1.6.6. Copia de la resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por la cual se cede a título gratuito un bien fiscal propiedad del municipio de Urumita la Guajira en un programa de titulación masiva a la señora Rosa Estela Torres de Amaya[5].

1.6.7. Copia del contrato de arrendamiento del 14 de noviembre de 2013, firmado

únicamente por Rosa Estela Torres de Amaya[6].

1.6.8. Copia del contrato de arrendamiento del 14 de noviembre de 2013, suscrito por Andrea Carolina Molina Baleta y la señora Rosa Estela Torres de Amaya[7].

1.6.9. Copia del acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho contra Andrea Carolina Molina Baleta, llevada a cabo el 14 de noviembre de 2013, en la que consta que la querellada no quiso firmar un contrato de arrendamiento con la querellante y que luego de realizar el inventario de las cosas que estaban en la vivienda se procedió a desalojar y entregar el inmueble a la señora Rosa Estela Torres de Amaya.

1.6.10. Copia de la declaración realizada el 8 de octubre de 2014, por algunos vecinos de la señora Andrea Carolina Molina Baleta, en la que consta que la misma había tomado posesión desde hacía más de 5 años del terreno ubicado en la Calle 14 Nro. 16 -04 en la urbanización Villa Amparo[8].

1.6.11. Copia de la solicitud presentada el 10 de octubre de 2014, por Andrea Carolina Molina Baleta solicitando la revocatoria directa de la resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por medio de la cual se cedió a título gratuito el inmueble objeto de controversia a Rosa Estela Torres de Amaya[9].

1.6.12. Copia de la querella por perturbación de la propiedad interpuesta por la señora Rosa Estela Torres de Amaya[10].

1.6.13. Certificado de Tradición y libertad del inmueble ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo, en la que consta la transferencia del dominio del bien fiscal[11].

1.6.14. Copia de la diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 28 de octubre de 2013, en el inmueble ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo[12].

1.6.15. Copia del listado oficial de propietarios de lotes en el barrio Villa Amparo en el municipio Urumita la Guajira expedido el 24 de septiembre de 2013 por la Secretaria de Planeación de Obras y Servicios Públicos[13].

1.6.16. Copia de la Resolución Nro. 935 del 27 de noviembre de 2014, por medio de la cual el alcalde del municipio de la Urumita la Guajira niega la solicitud de revocatoria directa de la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013[14].

1.6.17. Copia de la demanda de restitución de inmueble arrendado instaurada por Rafael Eduardo Ramos Herrera, apoderado de la señora Rosa Estela Torres de Amaya contra la accionante[15].

1.6.18. Copia de la diligencia de lanzamiento 001 del 10 de junio de 2015, suscrita por la Inspectora de Policía de la Jagua del Pilar la Guajira, María del Pilar Mendoza Ustariz, (En atención al despacho comisorio proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Urumita la Guajira), dentro del proceso abreviado seguido por Rosa Estela Torres de Amaya contra Andrea Carolina Molina Baleta. En el mismo consta que el inmueble era habitado únicamente por el ex compañero sentimental de la señora Molina Baleta[16].

1.6.19. Copia del listado general del programa de titulación del Barrio Villas Amparo, en el que consta que al señor Tibanis Pinto fue beneficiario de un lote en la Manzana I[17].

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala Séptima realizará un análisis de los siguientes temas: primero, el fenómeno de la carencia actual de objeto por un hecho superado; segundo, reiterará los lineamientos jurisprudenciales que ha trazado esta Corporación para proteger el derecho a la vivienda digna, y sus particularidades en el caso de poblaciones vulnerables; tercero, presentará los estándares internacionales que deben observarse en los desalojos forzosos frente a poblaciones vulnerables; y cuarto,

luego de verificar los requisitos de procedencia de la tutela, procederá a resolver el caso concreto.

2.3. CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO

La acción de tutela fue concebida para la protección inmediata de derechos fundamentales. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional se ha referido a aquellos eventos en los cuales, “los hechos que pueden dar lugar a su ejercicio, hayan quedado definidos, ya que la amenaza o violación del derecho no existen al momento de proferir el fallo, salvo que los hechos que configuran una u otra persistan y sean actual y ciertamente percibidas por el juez. Considerar lo contrario sería desvirtuar la finalidad y la naturaleza de la acción de tutela.”[18]

En dicho escenario, no existe objeto jurídico sobre el cual pronunciarse y se encontraría configurada la figura de la carencia actual de objeto.

A su vez, la carencia actual de objeto se presenta debido a la ocurrencia de la figura del hecho superado o aquella conocida como el daño consumado. Al respecto de la última, es necesario acotar que se encuentra regulada en el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que señala: “Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

Sobre el particular, la sentencia T-585 de 2010[19], expuso lo siguiente:

“la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro, y lo único que procede es el resarcimiento del daño causado por la vulneración del derecho fundamental.”

En contraposición, el hecho superado se entiende como aquel evento en el cual la acción u omisión lesiva de los derechos desapareció o fue superada entre la interposición de la acción y el momento de proferir el fallo. Si tales circunstancias desaparecen antes de la admisión de la acción, la jurisprudencia ha señalado que “más que declarar la improcedencia, por no tratarse de uno de los eventos contemplados en el artículo 6º del

Decreto 2591 de 1991, lo que corresponde es negar el amparo, al no ser posible verificar una actual vulneración o amenaza a los derechos invocados.”[20]

Al respecto de la figura del hecho superado, la sentencia SU-540 de 2007[21], indicó lo siguiente:

“el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela”.

En cuanto a los efectos jurídicos, si el juez constitucional verifica la existencia de un hecho superado, deberá declarar la carencia actual de objeto y excepcionalmente, puede pronunciarse respecto del fondo del asunto si lo estima necesario.

Sobre este aspecto, la sentencia T-517 de 2011, señaló:

“De acuerdo con lo anterior, es pertinente concluir que cuando se está en presencia de un hecho superado y ha habido pronunciamiento del juez constitucional, no es suficiente el solo advenimiento de la sustracción de materia para avalar la decisión, sino que se debe confrontar la juridicidad de la decisión frente al ordenamiento y su interpretación constitucional y por ello, en todo caso, queda a salvo para la Corte Constitucional, la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la unidad interpretativa que le asiste, al realizar el examen de lo actuado si lo estima necesario, profiera declaraciones adicionales relacionadas con la materia y así, se confirmen, modifiquen o revoquen las decisiones en estudio, sin importar que no se imparta orden concreta alguna.”

2.4. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

2.4.1. Generalidades

El derecho a la vivienda digna se encuentra en el artículo 51 de nuestra Carta Política, más exactamente, en el capítulo 2 que se refiere a los Derechos Sociales, Económicos y

Culturales y dispone lo siguiente: “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”.

Por otro lado, los instrumentos internacionales dan cuenta del amplio margen de protección que se ha otorgado al derecho a la vivienda digna.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25 numeral 1° dispone que toda “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Subraya fuera de texto).

En esa misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 11, numeral 1°, consagra: “Los Estados Partes en el presente Pacto 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. Los Estados Partes 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.” (Subraya fuera de texto).

A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General N°. 4 de 1991 se refirió a este derecho de la siguiente manera: “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”

Por otro lado, desarrolló el concepto de vivienda adecuada, al que se refería el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en los siguientes términos: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se

desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”[22].

A continuación, el Comité señaló que los factores para determinar la existencia de una vivienda adecuada son: (i) seguridad de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar y adecuación cultural.

En suma, los instrumentos internacionales que nutren de contenido el derecho a la vivienda digna dejan en cabeza de los Estados la obligación de adoptar toda una serie de medidas en aras de propiciar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sentó una medida para determinar los factores que diferencian una vivienda adecuada. En materia de asequibilidad el Comité resaltó que se debe brindar posibilidades de acceso a la vivienda a los grupos desfavorecidos, entre los que se encuentran los niños y de esta manera, se debe brindar un trato prioritario y que garantice el real acceso al derecho a la vivienda.

2.4.2. Especificidades en el caso de poblaciones vulnerables. Reiteración de jurisprudencia

Con respecto al derecho a la vivienda digna de poblaciones vulnerables, esta Corporación se ha pronunciado mediante sentencias como la T-740 de 2012[23], en la que estudió los casos de varios accionantes favorecidos por subsidios de vivienda familiar y a los cuales se les adjudicaron lotes en la urbanización “Nueva Castilla” de Ibagué. Los actores afirmaron que 4 años después de iniciado el proyecto no se les había entregado las viviendas y que estas habían sido ocupadas por otras personas, razón por la cual solicitaron el desalojo de los inmuebles y que se les hiciera entrega de los mismos. En aquella ocasión, se concedió el amparo de los derechos de los accionantes y se concluyó que tratándose de población vulnerable, personas en estado de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional, el derecho a la vivienda digna tiene una especial importancia.

Agregó esta Corporación que respecto de estos sujetos, el Estado tiene un deber de

protección de acuerdo con lo señalado en el artículo 13 inciso 3° y en el principio de solidaridad contenido en el Preámbulo y en el artículo 95 de la Constitución Política.

Más adelante, en la sentencia T-566 de 2013[24] esta Corte amparó el derecho a la vivienda digna y en condiciones adecuadas del señor Primitivo Atehortua Gutiérrez, quien demandó al municipio de Medellín que luego de ordenar la demolición de su predio por encontrarse en una zona de alto riesgo, incumplió las obligaciones de sufragar el costo de un arrendamiento y de reubicar al actor. Lo anterior sin tener en cuenta su calidad de persona de la tercera edad y desplazado. En dicha providencia esta Alta Corte indicó, respecto al derecho a la vivienda digna de la población vulnerable, que:

“la Corte igualmente ha reiterado que es necesario priorizar la garantía del derecho a la vivienda digna a los grupos más vulnerables de la sociedad que viven en condiciones de precariedad material. Ese criterio de prioridad, indica que las autoridades y los particulares se obligan a cumplir con el deber de solidaridad que se traduce en dispensar atención y consideración especial a las personas que esta Corporación ha reconocido como particularmente vulnerables (Art.13, inc. 3 C.P.) y cuya mención se ha hecho en párrafos anteriores de esta providencia”.

Posteriormente, mediante sentencia T-689 de 2013[25] este Alto Tribunal analizó el caso de varios accionantes que solicitaban la protección de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por el señor Juan Miguel de Vengoechea y por la Alcaldía Municipal de Ciénaga, Magdalena, dentro del trámite de una acción policiva por la supuesta invasión al inmueble objeto de controversia, sin cumplir con lo establecido en el Decreto 747 de 1992. Señalaron que el trámite terminó con el lanzamiento por ocupación de hecho de cerca de 60 familias que se encontraban asentadas en el inmueble.

En dicha oportunidad, se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes; se dejó sin efecto todo lo actuado dentro de los procesos policivos y a manera de conclusión se estableció que “existe una necesidad imperiosa de adoptar políticas sociales en materia de vivienda digna para evitar los asentamientos humanos irregulares. Como la Sala ha explicado, el Estado tiene la obligación de promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna”.

Así, a manera de conclusión, es posible señalar que el Estado tiene una obligación especial de brindar un trato diferenciado a los sujetos de especial protección constitucional y en este sentido, debe priorizar la garantía del derecho a la vivienda de estos grupos vulnerables. En estos casos, una de las principales obligaciones del Estado es la generación de políticas y proyectos que impidan el florecimiento de asentamientos humanos en sitios irregulares, que conlleven a posteriores procesos de desalojo que pongan en mayor grado de vulnerabilidad a estas personas.

2.4.3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar la protección del derecho fundamental a la vivienda

Debido a que el derecho a la vivienda se ubicó dentro de la constitución Política como un derecho de segunda generación, es decir, entre los derechos económicos, sociales y culturales, la jurisprudencia constitucional en sus inicios reconoció el carácter asistencial del derecho y su protección no procedía por vía de tutela. Sobre el particular la sentencia T-423 de 1992[26] señaló:

“el derecho a la vivienda sólo puede obtenerse, al igual que todos los derechos, de conformidad con la ley; y no, desconociendo derechos de los co-asociados, como se ha pretendido, al convertir a los “invasores” en titulares reclamantes del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Política. Se trata de un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por éste o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente, tal como se ha expresado. De suerte que no es un “derecho fundamental” sobre el cual pueda caber la acción de tutela aquí considerada (art. 86 C.N.)”

Más adelante, la sentencia T-251 de 1995[27], reiteró que el derecho a la vivienda digna es un derecho objetivo de carácter asistencial y por lo tanto, no podía ser exigido de manera directa, pues para ello se necesitaba que el Estado cumpliera con ciertas condiciones jurídico-materiales. No obstante, la Sala dejó claro que “una vez dadas las condiciones antes señaladas, el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin.”

Con posterioridad, en sentencias como la T-021 de 1995[28], esta Corporación reconoció el carácter iusfundamental del derecho a la vivienda mediante la figura de la conexidad. Al

respecto señaló: “El derecho a la vivienda digna en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales”.

Por esta misma línea, la sentencia T-569 de 1995[29], sostuvo que de manera excepcional la protección del derecho a la vivienda digna se podía presentar por vía de tutela “ante situaciones en las que se plantee su desconocimiento directo o indirecto por la violación o amenaza de derechos fundamentales, como el derecho a la vida, dignidad e igualdad, siempre que éstas conlleven para su titular la concreta ofensa a aquel derecho, lo cual no se presenta en este caso.”

En contraposición, a los anteriores argumentos, este Alto Tribunal en sentencias como la T-585 de 2008[30], acogió la tesis de la transmutación y reconoció que el criterio de conexidad resultaba insuficiente. Al respecto indicó:

“cuando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo.”

Por lo anterior, la Corte reconoció que se podían presentar situaciones en las cuales un derecho económico, social o cultural perdía su vaguedad e indeterminación, caso en el cual, se debía admitir el carácter iusfundamental del mismo.

Adicionalmente, dentro de esta misma providencia se establecieron una serie de supuestos en los cuales pese al carácter no fundamental del derecho a la vivienda digna, la acción de tutela se tornaba procedente. Estos eran:

“... (i) hipótesis referidas a la faceta de abstención o derecho de defensa de la vivienda digna, (ii) pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios que conlleven a superar la indeterminación inicial en cuanto al contenido normativo propio del derecho a la vivienda digna y (iii) eventos en los cuales las circunstancias de debilidad manifiesta en los que se encuentran los sujetos considerados de especial protección constitucional, a la luz de las normas superiores y de la jurisprudencia de esta Corporación, tornan imperiosa la intervención del juez de tutela con

miras a la adopción de medidas que permitan poner a estas personas en condiciones de igualdad material haciendo efectiva, en el caso concreto, la vigencia de la cláusula del Estado Social de Derecho (artículo 1º superior).”

Por último, esta Corporación reconoció el carácter autónomo del derecho a la vivienda digna debido a que se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana. Algunas de las razones que motivaron este cambio se encuentran en la sentencia T-986A de 2012[31] y son las siguientes: “En primer lugar, la Corte ha reconocido que, a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los Derechos Humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría deben ser garantizadas, sin que sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. La Corte ha dejado claro que la distinción entre derechos civiles y políticos, de un lado, y DESC, de otro, solamente responde a razones históricas y metodológicas, y no a una diferencia de importancia de los derechos.

En segundo lugar, la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales. En este orden de ideas, [l]a consagración a nivel constitucional de estos derechos ha estado además acompañada con la creación de mecanismos para su justiciabilidad, bajo la premisa de que la realización efectiva de los derechos –no solamente su reconocimiento legal- es un fin primordial del Estado Social de Derecho.[32]

Por ejemplo, bajo esa nueva concepción, la Constitución impone un mandato al legislador de desarrollar este tipo de derechos sujetándose (i) al contenido que de estos ha fijado la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional y, (ii) a los principios de no discriminación y, progresividad y no regresividad.

En tercer lugar, todos los derechos, sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento, comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación, y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental[33].

En cuarto lugar, si bien es cierto que el derecho a la vivienda digna (...) se caracteriza por cierto grado de indeterminación en relación con las prestaciones que su satisfacción

requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación no puede conducir a negar el carácter iusfundamental del mismo y tampoco a descartar de plano la procedencia del amparo constitucional cuando se advierta su vulneración.[34] (Resaltado fuera del texto) Lo anterior por cuanto es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación, propio del lenguaje con que se redactan las cartas políticas.

La Sala concluye del estudio anterior, que en principio, el derecho a la vivienda era concebido como un derecho objetivo, de carácter asistencial y de desarrollo progresivo; más adelante, fue entendido como un derecho subjetivo gracias a la las tesis de conexidad y transmutación y finalmente, la jurisprudencia constitucional lo ha considerado como un derecho fundamental de carácter autónomo, por su estrecha relación con la dignidad humana.

2.5. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES CUANDO EXISTE UNA ORDEN DE DESALOJO.

Como ya se estableció con antelación, instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las observaciones del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales dieron contenido al derecho a la vivienda digna, de la misma manera, sentaron las bases de la garantía que debe prestarse en situaciones de desalojos de asentamientos humanos irregulares.

Sobre este punto, la Observación General No. 7 del Comité manifestó que en principio los desalojos son incompatibles con los requisitos establecidos en el Pacto, sin embargo, existen hipótesis en que pueden ser efectuados. Sobre este punto el Comité señaló:

“7. Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos a gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades (...)”[35].

Más adelante, se refirió a los casos en que el desalojo afecta de manera desproporcionada a “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” y sostuvo “que para promover todos los derechos protegidos por el Pacto” se debían adoptar medidas de carácter legislativo que “a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.”

Además, expuso una serie de garantías que deben guardarse al practicar diligencias de desalojo forzoso entre las que se encuentran: “(...) 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 a 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”. (Subraya fuera de texto)

De otra parte, los los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-280-13.htm> – _ftn37, también conocidos como Principios Pinheiro, reconocieron dentro de su numeral 17.3 que “[e]n los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deban esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados.”(Negrilla fuera de texto)

En materia jurisprudencial, la sentencia T-527 de 2011[36], dispuso que “para que la medida de desalojo forzoso que resulte legítima es imperioso que esta: (i) atienda principios

constitucionales, (ii) sea necesaria pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) debe utilizarse el mínimo de fuerza necesario con el objetivo de evitar vulneración en los derechos de los desalojados.”

Con posterioridad, la Corte hizo énfasis en la necesidad del Estado de “(i) promover programas de vivienda, especialmente dirigidos a la población más vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna, (ii) implementar en caso que pretendan recuperar bienes, medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, (iii) cuando la comunidad afectada no cuente con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias de acuerdo con sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda, y (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, etc.”[37] (Subraya fuera de texto)

Respecto del segundo punto, este Alto Tribunal, luego de analizar las observaciones del Comité y los Principios Pinheiro, consagró una serie de garantías que las autoridades deben seguir en los casos en que se lleve a cabo una diligencia de desalojo, entre ellas se encuentran: “(i) garantizar el debido proceso, (ii) consultar previamente a la comunidad afectada, (iii) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (iv) 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; (v) estar presentes durante la diligencia; (vi) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (vii) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (viii) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (ix) 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.”[38]

De los instrumentos internacionales descritos y la jurisprudencia constitucional citada, es posible concluir que los desalojos forzosos no siempre resultan incompatibles con los requisitos los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ello no quiere decir que se pueden obviar ciertas garantías mínimas en aras de proteger derechos fundamentales de los afectados, en especial, en los casos en que la

medida recae sobre niños, mujeres, ancianos y otros grupos vulnerables.

En ese mismo sentido, las garantías en el caso de desalojos forzosos están enfocadas en brindar garantías procesales, ofrecer recurso y asistencia jurídica, realizar las diligencias con el acompañamiento de funcionarios del gobierno o sus representantes y evitar el uso de la fuerza. Asimismo, se hace hincapié en la obligación de los Estados de promover medidas que promuevan alternativas de vivienda o de tierras a los afectados con los desalojos.

2.6. REGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CESIÓN GRATUITA DE BIENES FISCALES

El régimen jurídico aplicable a la cesión de bienes fiscales, tiene su asidero en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989 que dispone que “[l]as entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.”

Con posterioridad, la Ley 388 de 1997 estableció que la cesión de la que trata el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, deberá efectuarse mediante resolución administrativa que constituye título de dominio e inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

A su vez, el Decreto 540 de 1998, “por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales”, trae una serie de artículos que regulan el procedimiento aplicable en este tipo de trámites.

Grosso modo, el decreto contiene la forma en la que se inicia el procedimiento (artículos 2 y

3), el contenido de la solicitud presentada por un ciudadano (artículo 4), el trámite de la solicitud (artículo 5), las pruebas que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de establecer la fecha de ocupación (artículo 6) y los escenarios en los que se termina la actuación, cuando no se pueda transferir el bien o se profiera la expedición del acto administrativo para transferir a título gratuito el inmueble (artículos 8 y 9).

Finalmente, la Ley 1001 de 2005 fijó los requisitos que deben cumplirse para poder realizar la cesión gratuita de bienes fiscales a particulares.

“Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.”

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, la Sala pasa a analizar el caso concreto.

3. CASO CONCRETO

3.1. RESUMEN DE LOS HECHOS PROBADOS

De los hechos antes narrados en el escrito de tutela y los documentos aportados en el

trámite de la acción, la Sala encuentra probado lo siguientes:

3.1.1. La señora Andrea Carolina Molina Baleta, de 27 años de edad, desde hace más de 5 años tomó posesión del inmueble ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo.

3.1.2. El lote mide 16 metros de fondo y 8 metros de frente. En este construyó una vivienda de bahareque, madera, plástico, techo de zinc y cercado en alambre de púa.

3.1.3. Mediante Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, el Municipio de Urumita la Guajira cedió a título gratuito la propiedad del bien fiscal objeto de controversia a la señora Rosa Estela Torres de Amaya dentro de un programa de titulación masiva. (Folios 18-21, Cuaderno principal.)

3.1.4. Por medio del auto del 17 de octubre de 2013, se admitió la querella presentada por la señora Rosa Estela Torres de Amaya contra Andrea Carolina Molina Baleta. (Folios 10-11, Cuaderno principal.)

3.1.5. El 28 de octubre de 2013, se llevó a cabo una diligencia de inspección ocular en el inmueble ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo. (Folios 79-80, Cuaderno principal.)

3.1.6. A través de la Resolución Nro. 835 del 6 de noviembre de 2013, la alcaldesa encargada, Ruth Felicia Subiría Torres, resolvió decretar el lanzamiento de la señora Andrea Carolina Molina Baleta del predio ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo. (Folios 91-92, Cuaderno principal.)

3.1.7. El 14 de noviembre de 2013, se realizó la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho contra Andrea Carolina Molina Baleta. En la diligencia estuvieron presentes la señora Rosa Estela Torres de Amaya, la señora Molina Baleta que se encontraba con Sergio Valencia Galindo, compañero sentimental para el momento de los hechos, el Inspector de Policía del municipio, un patrullero de la Policía integrante del Grupo de Protección a la Infancia y la Adolescencia y la Psicóloga de la Comisaria de Familia.

Dentro del acta de la diligencia practicada consta que la accionante y su pareja se rehusaron a firmar un contrato de arrendamiento con la señora Rosa Estela Torres de

Amaya, por lo que se realizó el inventario de las cosas que se encontraban en el inmueble, se procedió a llevar a cabo el desalojo y se entregó la vivienda a la señora Torres de Amaya. (Folios 105-108, Cuaderno principal.)

No obstante, existe prueba de que el contrato de arrendamiento finalmente fue suscrito por la señora Andrea Carolina Molina Baleta y Rosa Estela Torres de Amaya el mismo 14 de noviembre de 2013, respecto del inmueble ubicado en la Calle 14 Nro. 16-04 de la urbanización Villa Amparo. (Folios 12-13, Cuaderno de Secretaria.)

3.1.8. El 10 de octubre de 2014, la accionante solicitó la revocatoria directa de la resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013, por medio de la cual el municipio cedió a título gratuito el inmueble objeto de controversia a Rosa Estela Torres de Amaya. (Folios 30-34, Cuaderno principal.)

3.1.9. Por medio de la Resolución Nro. 935 del 27 de noviembre de 2014, el alcalde del municipio de Urumita la Guajira negó la solicitud de revocatoria directa de la Resolución Nro. 588 del 9 de agosto de 2013.

3.1.10. La señora Rosa Estela Torres de Amaya, presentó demanda de restitución de bien inmueble arrendado a través de apoderado judicial, contra la señora Andrea Carolina Molina Baleta, ante la negativa de la misma de pagar los cánones de arrendamiento.

3.1.11. El 10 de junio de 2015, dentro del proceso abreviado seguido por Rosa Estela Torres de Amaya contra Andrea Carolina Molina Baleta, el Juzgado Promiscuo Municipal de Urumita la Guajira profirió despacho comisorio para que la Inspectora de Policía de la Jagua del Pilar la Guajira, María del Pilar Mendoza Ustariz, llevara a cabo la diligencia de desalojo del inmueble objeto de controversia.

Dentro del acta suscrita, quedó constancia que el señor Sergio Valencia Galindo, que para el momento de la diligencia ya no era el compañero sentimental de la señora Molina Baleta, era la única persona que residía en el inmueble. Dentro de la diligencia se ordenó el derribamiento de los muros construidos y la accionante, quien estuvo presente durante el transcurso de la misma, solicitó la inclusión en programas de vivienda de interés social. (Folios 40-41, Cuaderno de Secretaria.)

3.2. EXISTENCIA DE UN HECHO SUPERADO EN EL CASO CONCRETO.

Tal como se explicó en la parte considerativa de la sentencia, la carencia actual de objeto se presenta cuando la acción u omisión lesiva de los derechos desapareció o fue superada entre la interposición de la acción y el momento de proferir el fallo.

Conforme a los hechos probados de esta providencia, quedó demostrado que en virtud de la Resolución Nro. 835 del 6 de noviembre de 2013, el 14 del mismo mes y año, se llevó a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de la señora Andrea Carolina Molina Baleta del predio ubicado en la Calle 14ª Nro. 16-04, lote 4, manzana I de la urbanización Villa Amparo.

No obstante lo anterior, quedó demostrado que la accionante suscribió un contrato de arrendamiento con la propietaria del bien inmueble y continuó viviendo en el mismo, razón por la cual se entiende que la acción que ponía en riesgo o amenazaba su derecho fundamental a la vivienda cesó.

Adicionalmente, con posterioridad a la suscripción del contrato de arrendamiento, la señora Rosa Estela Torres de Amaya, propietaria del inmueble, presentó demanda de restitución de bien inmueble arrendado a través de apoderado judicial, contra la señora Andrea Carolina Molina Baleta, proceso que conllevó a la realización de una nueva diligencia de desalojo llevada a cabo el 10 de junio de 2015. No obstante, en el acta suscrita dentro de la misma, existe constancia que el ex compañero sentimental de la señora Molina Baleta era la única persona que residía en el inmueble.

En ese orden de ideas, considera la Sala que derivado de la primera diligencia de desalojo la accionante continuó habitando el inmueble de manera que la acción u omisión lesiva de los derechos desapareció. A su vez, dentro de la segunda diligencia de lanzamiento, la peticionaria no se vio afectada pues ni siquiera residía en el inmueble objeto de controversia, razón suficiente para entender que la acción llevada a cabo por las autoridades de policía en ningún momento amenazó o vulneró los derechos fundamentales de la señora Molina Baleta.

3.3. ANÁLISIS DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

3.3.1. La Sala encuentra que independientemente de encontrar configurada la figura de hecho superado, corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse respecto del fondo del asunto y “determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.”[39]

3.3.2. De esta manera, se encuentra demostrado que en la diligencia dentro del proceso administrativo adelantado se permitió la intervención de la accionante y que la diligencia de lanzamiento contó con el acompañamiento de un patrullero de la Policía integrante del Grupo de Protección a la Infancia y la Adolescencia y la Psicóloga de la Comisaria de Familia, razón por la cual, la Sala encuentra que se respetó el debido proceso.

Adicionalmente, como quedó expuesto en la parte considerativa, los desalojos no son incompatibles con los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ni con los postulados de nuestra Carta Política y legislación.

3.3.3. Sin perjuicio de lo anterior, y analizando el proceso de titulación que llevó a la cesión gratuita del inmueble objeto de controversia, para la Sala no es claro cuáles fueron las pruebas que tuvo en cuenta la administración municipal a la hora de determinar la fecha desde la cual se presentó la ocupación del inmueble por parte de la señora Torres de Amaya, pues según los elementos materiales probatorios que se encuentran en el expediente, los cuales no fueron desvirtuados, la accionante tomó posesión del mismo lote de terreno aproximadamente desde el año 2007 por estar abandonado. En consecuencia, se evidencia que existe un periodo en que, tanto la accionante como la señora Torres de Amaya, aseguran que se encontraban ocupando el inmueble de manera simultánea.

Ahora bien, aunque lo antes señalado deja varios interrogantes a esta Sala, y la respuesta de la Alcaldía municipal de Urumita la Guajira no es lo suficientemente convincente frente a la actuación surtida, aunado a que no existen documentos que soporten el proceso de cesión gratuita del bien fiscal a la señora Torres de Amaya, debido a la pérdida del material documental con que contaba el municipio, se estima necesario poner conocimiento de la Procuraduría Regional de la Guajira los hechos narrados por la accionante para que examine de manera detenida el proceso llevado a cabo por la administración municipal, y determine si en el mismo se incurrió en alguna irregularidad.

De otra parte, la Sala encuentra oportuno ordenar a la Alcaldía Municipal de Urumita la

Guajira que estudie la posibilidad de incluir a la accionante Andrea Carolina Molina Baleta dentro de los programas de vivienda de interés social vigentes, promovidos dentro del municipio, en consideración a su solicitud respecto de ello.

En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la decisión del veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015) proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Villanueva la Guajira por las razones expuestas en esta providencia y en su lugar declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones y en los términos de esta Sentencia, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Villanueva la Guajira el veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015), que confirmó el fallo de primera instancia .del tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014), proferido por Juzgado Promiscuo Municipal de Villanueva Guajira que denegó por improcedente la acción de tutela, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- En su lugar DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en la acción de tutela interpuesta por Andrea Carolina Molina Baleta, en nombre propio y en representación de sus hijos Sergio David Valencia Molina, Eilen Manuela Galindo Molina y Ciro Ángel Barros Molina contra la Alcaldía Municipal y la Inspección de Policía del Municipio de Urumita la Guajira, por las razones expuestas en la presente providencia.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Urumita la Guajira que estudie la posibilidad de incluir a la accionante Andrea Carolina Molina Baleta dentro de los programas de vivienda de interés social vigentes, promovidos dentro del municipio.

QUINTO.- Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Sala de Selección número cuatro (4) de 2015, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[2] Folio 9, Cuaderno principal.

[3] Folios 10-11, Cuaderno principal.

[4] Folios 12-13, Cuaderno principal.

[5] Folios 18-21, Cuaderno principal.

[7] Folios 12-13, Cuaderno de Secretaria.

[8] Folios 27-28, Cuaderno principal.

[9] Folios 30-34, Cuaderno principal.

[10] Folios 63-64, Cuaderno principal.

[11] Folio 69, Cuaderno principal.

- [12] Folios 79-80, Cuaderno principal.
- [13] Folios 84-90, Cuaderno principal.
- [14] Folios 20-23, Cuaderno de revisión.
- [15] Folios 18-21, Cuaderno de revisión.
- [16] Folios 40-41, Cuaderno de revisión.
- [17] Folios 60-62, Cuaderno de revisión.
- [18] Sentencia T-515 de 1992
- [19] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [20] Sentencia T-425 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- [21] M.P. Álvaro Tafur Gálvis.
- [22] Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
- [23] M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.
- [24] M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.
- [25] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- [26] M.P. Fabio Morón Díaz.
- [27] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- [28] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [29] M.P. Fabio Morón Díaz.
- [30] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[31] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[32] “Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”

[33] “Al respecto, en sentencia T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) se estableció: la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros – de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica. Ver también la sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”.

[35] Observación General N° 7. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

[36] M.P. Mauricio González Cuervo.

[37] Sentencia T-349 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[38] Ibíd.

[39] Sentencia T-117^a de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.