

Sentencia T-825/14

VIVIENDA DIGNA-Concepto

La Corte Constitucional ha reconocido que el concepto de vivienda digna no es otra cosa que la garantía de que los ciudadanos tengan un lugar -propio o ajeno- donde puedan desarrollar de manera integral su proyecto de vida. Esta garantía implica que el Estado haga valer el mandato del artículo 51 de la Constitución y por lo tanto promueva medidas de acceso a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo o formas asociativas para la ejecución de este tipo de proyectos.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Impone cargas al Estado

El derecho a la vivienda digna impone a la administración una obligación tanto de resultado como de protección. Por un lado, el Estado debe procurar tomar todas las medidas necesarias para garantizar un acceso progresivo y eficaz a un bien inmueble que asegure el proyecto de vida de las personas y, por el otro, debe proteger la titularidad y propiedad de ese bien inmueble de intervenciones abusivas por parte de autoridades públicas o de terceros.

RESGUARDO INDIGENA-Definición

COMUNIDAD INDIGENA-Importancia del territorio como elemento esencial

La Corte reconoce que el derecho al territorio se encuentra directamente relacionado con el derecho a la libre determinación y a la existencia, tanto física, como cultural, de estas comunidades. En ese sentido, su pertenencia ancestral a un lugar determinado no solo tiene un valor simbólico fundamental sino que determina su relación productiva con la tierra y las actividades de subsistencia que permiten que estos ciudadanos desarrollen de manera integral su ideal de vida o cosmovisión.

FUNCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Alcance

La función de ordenamiento territorial, según los términos fijados por la Corte, comprenden una serie de acciones, decisiones y regulaciones -expedidas por los gobiernos nacional, departamental y municipal- para determinar de manera democrática y planificada el desarrollo de un determinado territorio. Este arreglo sobre el uso de estos espacios, además, debe seguir un orden demográfico, ecológico, económico y cultural que garantice una vida comunitaria, sostenible e incluyente.

DEBIDO PROCESO EN MATERIA DE DESALOJO FORZOSO-En los trámites judiciales y en los trámites administrativos/ABUSO DEL DERECHO-Elementos que lo configuran/URBANIZACION ILEGAL-Sanciones

Un abuso de derecho se configura cuando: i) alguien que ha adquirido un derecho de forma legítima lo utiliza para fines no reconocidos por la ley; ii) una persona se aprovecha de vacíos legales o de interpretaciones encontradas para obtener beneficios incompatibles con el ordenamiento legal; iii) un ciudadano utiliza un derecho de manera desproporcionada e irrazonable; o iv) una persona invoca de manera excesiva o confusa una norma para desvirtuar el objeto que persigue o protege. Bajo estos parámetros, la promoción de urbanizaciones ilegales constituye un grave abuso del derecho que debe ser sancionado de manera severa por las autoridades penales y administrativas. Este tipo de actividades son el resultado, tanto del aprovechamiento de vacíos legales sobre la titularidad de la propiedad, como del uso irracional de los principios que hacen parte del derecho fundamental a la vivienda digna.

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DESALOJO-Improcedencia por cuanto el accionante incurrió en abuso reprochable del derecho al iniciar la construcción de vivienda en terreno destinado a espacio público

Referencia: expediente T-4.424.461

Acción de tutela presentada por el señor Fidel Buesaquillo Chicunque contra la Alcaldía y la Inspección Tercera Urbana de Policía de Medellín.

Asuntos: Derecho fundamental a la vivienda digna, reconocimiento constitucional a la propiedad indígena, facultades de ordenamiento territorial de la administración, y prohibición de abuso del derecho.

Procedencia: Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín.

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., cinco (5) de noviembre de 2014

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y las Magistradas Martha Victoria Sáchica Méndez, y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión de las sentencias del 5 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, y del 19 de febrero de 2014, expedida por el Juzgado Tercero Penal Municipal de la misma ciudad, dentro del proceso de acción de tutela promovida por el señor Fidel Buesaquillo Chicunque en contra de la Alcaldía y la Inspección Tercera Urbana de Policía de Medellín.

El presente asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Secretaria del Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. En auto del 25 de julio de 2014, la Sala Séptima de Selección de esta Corporación la seleccionó para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fidel Buesaquillo Chicunque, presentó acción de tutela el 7 de febrero de 2014 en contra de la Alcaldía de Medellín y la Inspección Tercera Urbana de Policía de esa ciudad, por considerar que el desalojo y posterior destrucción de una casa utilizada por una comunidad indígena y de artesanos que él lidera en el Barrio La Honda y donde vivía su hija menor de edad y la madre de ésta, vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, el debido proceso, el principio de supremacía de los derechos de los niños y niñas, y al de la autonomía indígena.

1. Hechos relevantes:

1.1 El accionante manifiesta que fue gobernador de la comunidad indígena Incas Kamentsa. Actualmente trabaja con miembros de dicha comunidad en la ciudad de Medellín para constituir un resguardo conformado por 48 familias de indígenas artesanos en el Barrio La Honda[1] que se agrupan en la “Federación de Artesanos Indígenas y No Indígenas para el Desarrollo de la Zona Norest (sic) Colombiano -Fedearte-”[2].

1.2. El 6 de agosto de 1997, el señor Justo Pastor Sierra Vargas transmitió la posesión que ejerció por más de 22 años sobre un lote de terreno de una hectárea ubicado en dicho barrio al señor Octavio Serna Guisao[3]. Señala a su vez que éste, el 21 de diciembre de 2006, donó[4] dicha propiedad a la comunidad de indígenas artesanos que él dirige.

1.3. El peticionario indicó que el 19 de enero de 2014, durante la reunión semanal que realizaban los miembros de la comunidad que dirige en la casa donde habitan su hija y la madre de ésta, se presentaron funcionarios de la Policía y la Secretaría de Gobierno de Medellín para presentar el “Proyecto del Cinturón Verde” e invitar a la comunidad a registrarse en la Junta de Acción Local (JAL) para conocerlo y hacer parte del mismo. Así mismo, según el accionante, los funcionarios le aseguraron a la comunidad -frente a numerosos rumores que sobre el tema se habían propagado en el barrio- que no había planes de desalojo. Señaló que al acercarse a la JAL les hicieron firmar una hoja en blanco.

1.4. Afirma que el 20 de enero de 2014, funcionarios de la Policía y la Secretaría de Gobierno iniciaron un trámite de desalojo en la casa de su hija, a la cual se le estaban realizando unas reparaciones locativas en su estructura de madera y en su techo. La diligencia fue suspendida a petición suya para presentar algunos descargos en la Inspección Tercera Urbana de Policía.

1.5. Finalmente, resume el accionante, el 23 de enero de 2014 un grupo de trabajadores destruyeron la vivienda como parte del procedimiento de desalojo lo que -además de la afectación a sus derechos fundamentales- le produjo daños patrimoniales estimados en seis millones de pesos.

2. Actuación procesal y contestaciones de las entidades demandadas:

El juzgado tercero penal municipal de Medellín conoció de la tutela en primera instancia por medio de auto del 7 de febrero del 2014. En el mismo, le otorgó un plazo de un día a las entidades accionadas para que presentaran una respuesta a la tutela

A. Alcaldía de Medellín:

En relación con el caso particular del señor Buesaquillo Chicunque, manifiesta que el equipo de la EDU, encargado del control territorial en la franja del proyecto que se encuentra en el Barrio La Honda, inició recorridos desde el 20 de octubre de 2013. En dichos operativos de control, los funcionarios encontraron solamente dos bienes inmuebles en el área de influencia -ubicados además en zona de alto riesgo- ninguno de los cuales corresponde al descrito por el accionante[7]. Sin embargo, para el 29 de octubre del 2013, las autoridades encontraron trabajos de renovación de tierra y constitución de banqueros en el lugar, lo que indicaba que el accionante había iniciado una nueva construcción sin autorización para el efecto[8].

Para el 19 de diciembre del 2013 la obra ya estaba casi terminada. Es entonces, cuando el grupo de Control Territorial le informó al accionante que no podía construir en la zona. Éste, según el escrito de respuesta, le informó a los funcionarios que se encontraba en un resguardo indígena donado por el señor Octavio Mesa Guisao donde pretendía ubicar a 48 familias de la comunidad Incas Kamentsa.

Frente a esta afirmación, la Alcaldía de Medellín respondió que, tras varias inspecciones realizadas en el terreno, solo pudo identificar a un indígena que habitaba el sector y logró corroborar que el señor Buesaquillo Chicunque vive en la parte baja del Barrio La Honda y no en el lugar donde pretendía levantar una vivienda o donde presuntamente se ubicaba el resguardo.

Finalmente, indica que ningún funcionario de la EDU sostuvo una reunión el 19 de enero del presente año con el accionante o con miembros de la comunidad que dice representar. Es cierto que, al día siguiente, realizó un operativo de control -contrastando los mapas satelitales de la zona con un recorrido físico sobre el mismo- donde se procedió a desmontar la construcción ilegal objeto de la presente disputa; que se encontraba desocupada[9]. En la misma diligencia, se le informó al señor Buesaquillo Chicunque que podía solicitar la suspensión de la intervención policiva para demostrar la titularidad del

bien inmueble. Al no lograr acreditarla[10], se procedió a continuar con la destrucción de la casa.

B. Inspección Tercera Urbana de Policía de Medellín:

El Inspector Tercero de Policía de Medellín, indica que los operativos de control en el territorio del Barrio La Honda empezaron el 18 de diciembre de 2013, a petición de los funcionarios de la Secretaría de Gobierno de esa ciudad. El señor Inspector explica que, ante la proliferación de construcciones ilegales ubicadas en zonas de alto riesgo, decidió proferir varios actos administrativos -que notificó personalmente- para suspender numerosas obras en la zona.

Señala que, a partir de esas actuaciones, varias familias de la zona empezaron a acercarse con varios documentos supuestamente escriturados que daban cuenta de compraventas, donaciones o cesiones de lotes a pesar de que los vendedores o compradores de las posesiones cedidas o donadas dejaron de presentarse en el barrio después de iniciados los operativos. Adicionalmente, resume más de diez operativos de suspensión de obra que realizó durante los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014 junto a otros inspectores de Policía y funcionarios de la Alcaldía.

Frente al caso particular de señor Buesaquillo Chicunque, argumenta que durante sus operativos de control[11] recibió varias denuncias de líderes de la zona sobre la presencia de promotores de urbanizaciones ilegales entre los cuales se encontraba el accionante. Señala que el 20 de enero de 2014, ante la presencia del actor en el desalojo, decidió suspender la diligencia para que éste tuviera la oportunidad de presentar sus descargos[12] y presentar pruebas sobre la titularidad del bien; cosa que no hizo. Sin embargo, concluye que posteriormente no sostuvo ninguna reunión con él ni con otro miembro de la comunidad que dice representar y que, en todo caso, la tutela no era el medio adecuado para controlar la legalidad de los actos administrativos que expide como parte de su función policiva.

3. Decisiones objeto de revisión:

A. Primera Instancia:

El Juzgado Tercero Penal Municipal de Medellín, en sentencia del 19 de febrero de 2014, declaró improcedente la acción de tutela por considerar que: i) las pruebas aportadas por las entidades demandadas muestran que, para octubre del 2013, cuando se iniciaron los operativos de control del territorio, no existía una casa de propiedad del accionante en la zona ni tampoco la presencia de un resguardo indígena[13]; ii) la tutela se presenta contra hechos consumados, pues el desalojo y destrucción de la casa ya se habían realizado; y iii) el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial para controlar la legalidad de los actos administrativos y solicitar las indemnizaciones que considere apropiadas.

B. Impugnación:

El 25 de febrero de 2014 el accionante impugnó el fallo de primera instancia. En su escrito[14], el señor Buesaquillo Chicunque: i) reitera que es el legítimo propietario del inmueble sobre el que recayó el desalojo, como quiera que lo recibió en calidad de donación de un poseedor de buena fe que previamente había adquirido la posesión; ii) asegura que la comunidad que lidera se encuentra en situación de desplazamiento y que eso explica tanto la ausencia de habitantes indígenas en el barrio como el estado de abandono en el que los funcionarios municipales encontraron la mayoría de las casas durante los operativos de control; y iii) asegura que no ha realizado acto alguno para promover invasiones u ocupaciones ilegales en la zona y que, por el contrario, ha tenido que defender su propiedad de invasores con anterioridad.

C. Segunda instancia:

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, actuando en segunda instancia, confirmó el fallo apelado en sentencia del 3 de abril de 2014. Para el juez: i) la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para examinar las pretensiones del accionante, toda vez que éste solicita realmente el resarcimiento económico por los presuntos daños materiales que le ocasionó el desalojo y destrucción de la vivienda de su propiedad y no la protección de los derechos fundamentales de su hija menor de edad; ii) la administración distrital actuó de manera razonable y oportuna, respetando el debido proceso del ciudadano, pues de las pruebas del expediente es claro que construyó una vivienda en una zona de alto riesgo, sin la licencia respectiva y a pesar de las reiteradas advertencias de los funcionarios; iii) no se puede tener por cierta la presunta calidad de propietario del señor Buesaquillo Chicunque

ya que el señor Carlos Alfredo Cook Cardona ha ejercido el dominio sobre el mismo lugar solicitando -de manera reiterada, de tiempo atrás y aportando los respectivos títulos de propiedad- la intervención de las autoridades para evitar invasiones ilegales en el área; y iv) no existe un perjuicio irremediable que el juez constitucional pueda evitar pues las acciones que supuestamente vulneran los derechos fundamentales del accionantes ya se consumaron.

II. CONSIDERACIONES

Competencia:

1. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, a través de esta Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. El peticionario considera que las actuaciones administrativas de los funcionarios de la Alcaldía de Medellín y de la Policía que condujeron al desalojo y a la destrucción de una vivienda de su propiedad en el Barrio La Honda vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, al debido proceso, el principio de supremacía de los derechos de los niños y niñas, y al de la autonomía indígena.

3. Los jueces constitucionales negaron, en dos instancias, la protección solicitada por considerar, entre otros argumentos, que: i) la tutela no era el mecanismo idóneo para controlar las actuaciones de la administración en este caso; ii) no existía certeza sobre la calidad de propietario del accionante ni de la existencia de un resguardo indígena en el inmueble desalojado; y iii) éste no había observado las reglas sobre licencias de construcción y zonas de alto riesgo para iniciar la obra del bien.

4. De acuerdo con los antecedentes resumidos anteriormente, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿ordenar el desalojo y destrucción de un inmueble ubicado aparentemente en un resguardo indígena viola los derechos a la vivienda digna, a la igualdad, el debido proceso, y al de la autonomía indígena de los ciudadanos o hace parte de las facultades de control constitucionalmente

reconocidas a las autoridades administrativas y policiales para desarrollar el ordenamiento territorial de un municipio?

5. Para resolver el problema jurídico, la Sala examinará brevemente los siguientes temas: i) el derecho a la vivienda digna; ii) las facultades de ordenamiento territorial de las autoridades administrativas; iii) el reconocimiento constitucional a las comunidades indígenas y su relación con la tierra; iv) el abuso del derecho; y v) luego analizará el caso concreto y presentará una regla judicial para dirimir la controversia.

El derecho a la vivienda digna -reiteración jurisprudencial-:

6. La Corte Constitucional ha reconocido que el concepto de vivienda digna no es otra cosa que la garantía de que los ciudadanos tengan un lugar -propio o ajeno- donde puedan desarrollar de manera integral su proyecto de vida[15]. Esta garantía implica que el Estado haga valer el mandato del artículo 51[16] de la Constitución y por lo tanto promueva medidas de acceso a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo o formas asociativas para la ejecución de este tipo de proyectos[17].

7. Este Tribunal, ha establecido -a partir de los estándares fijados por el Derecho Internacional Público[18]- varias reglas con el propósito de materializar el derecho a la vivienda digna. Las mismas se pueden resumir de la siguiente manera: i) la vivienda debe presentar condiciones adecuadas de habitabilidad, higiene, calidad y espacio para que una persona y su núcleo familiar puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud[19]; ii) la vivienda debe contar con los equipamientos necesarios para acceder de manera fácil y oportuna a los servicios de salud, nutrición, comodidad y seguridad[20]; iii) la ubicación de la misma debe garantizar un acceso adecuado a opciones de empleo, centros de salud y educativos -entre otros servicios sociales- y en zonas que no pongan en riesgo la integridad de los habitantes[21];

8. De la misma manera, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la seguridad jurídica y la protección a la propiedad es un elemento necesario para proteger el derecho a la vivienda digna. En ese sentido, las autoridades administrativas deben garantizar una oferta solvente de vivienda bajo un esquema de pago sostenible y que se proteja a los ciudadanos de cualquier forma de interferencia ilegal o arbitraria, como por

ejemplo el hostigamiento o la invasión irregular de las zonas donde se localiza el bien inmueble[22].

9. En resumen, el derecho a la vivienda digna impone a la administración una obligación tanto de resultado como de protección. Por un lado, el Estado debe procurar tomar todas las medidas necesarias para garantizar un acceso progresivo y eficaz a un bien inmueble que asegure el proyecto de vida de las personas y, por el otro, debe proteger la titularidad y propiedad de ese bien inmueble de intervenciones abusivas por parte de autoridades públicas o de terceros.

Reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas y su relación con la tierra - reiteración jurisprudencial-:

10. El Estado ha reconocido numerosas garantías a las comunidades indígenas como parte del principio de pluralidad del Estado Social de Derecho que incorporó la Constitución de 1991. Una de ellas, es la protección jurídica a la especial relación que tienen estos grupos con el territorio que habitan a través de la figura del resguardo indígena[23]. La Corte Constitucional, abiertamente, ha dicho que este tipo de vínculo implica una forma de organización propia que incluye un sistema de resolución de conflictos especial e independiente[24].

11. En particular, la Corte reconoce que el derecho al territorio se encuentra directamente relacionado con el derecho a la libre determinación y a la existencia, tanto física, como cultural, de estas comunidades. En ese sentido, su pertenencia ancestral a un lugar determinado no solo tiene un valor simbólico fundamental sino que determina su relación productiva con la tierra y las actividades de subsistencia que permiten que estos ciudadanos desarrollen de manera integral su ideal de vida o cosmovisión.

12. Para concretar este derecho, el Estado ha desarrollado mecanismos para regular el reconocimiento de la tierra a estas comunidades como una forma de proteger su legado cultural e histórico y asegurar el futuro de este patrimonio para toda la sociedad. Así, normas como la Ley 160 de 1994[25] y los Decretos 2164 de 1995 y 1465 de 2014 establecieron los procedimientos para la dotación y titulación colectiva de los resguardos. Específicamente, y para efectos del presente caso, es importante resaltar que estos mandatos legales de una parte, le otorgaron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

(INCODER) -o la institución que haga sus veces- las competencias para regular los trámites relacionados con la propiedad indígena y, de otra, que es labor del juez constitucional, en casos relacionados con este tipo de bienes, verificar que las comunidades hayan realizado el trámite señalado por el ordenamiento, que las autoridades responsables hayan atendido dichas peticiones de manera oportuna y que hayan actuado adecuadamente con el fin de elevar sus niveles de calidad de vida.

Las facultades de ordenamiento territorial de las autoridades administrativas -reiteración jurisprudencial-:

13. La función de ordenamiento territorial, según los términos fijados por la Corte, comprenden una serie de acciones, decisiones y regulaciones -expedidas por los gobiernos nacional, departamental y municipal- para determinar de manera democrática y planificada el desarrollo de un determinado territorio. Este arreglo sobre el uso de estos espacios, además, debe seguir un orden demográfico, ecológico, económico y cultural que garantice una vida comunitaria, sostenible e incluyente[26].

14. Bajo esta premisa, la vivienda digna y los programas oficiales para impulsarla son parte fundamental de dicha función[27]; también, la protección a la titularidad y propiedad es un criterio esencial en su ejercicio. Por eso, se ha reconocido plenamente que el procedimiento de desalojo es una medida necesaria que busca recuperar materialmente un bien que fue tomado de manera inapropiada y evitar que terceros obtengan de mala fe un beneficio por su acción ilegal. En esa medida, la Corte ha considerado que las autoridades administrativas cuentan con medios coercitivos para proteger el ordenamiento territorial e impedir que se consoliden vías de hecho que perjudiquen los derechos de los ciudadanos. Esta necesidad se hace más imperiosa, incluso, cuando se trata de proteger espacios públicos, pues en estos casos media un interés general supremo[28].

15. No obstante, aunque lo que se persigue con estas facultades de ordenamiento y las medidas coercitivas que las respaldan, es proteger el derecho a la propiedad o al goce efectivo de un ambiente sano, la Corte también ha reconocido que es indispensable que las autoridades actúen bajo un respeto estricto por el debido proceso de los ciudadanos pues los desahucios que no observen este estándar constituyen graves violaciones a los derechos fundamentales de las personas[29].

16. Así, los jueces constitucionales deben ser muy cuidadosos al momento de examinar casos como el presente, puesto que se debe vigilar que las autoridades hayan actuado de manera adecuada, proporcional y respetando el debido proceso de los involucrados. En caso contrario, y ya lo ha hecho en varias oportunidades[30], la Corte puede ordenar medidas de reparación o resarcimiento económico o suspender los procedimientos policivos de desalojo.

El abuso del derecho -reiteración jurisprudencial-:

17. Por último, y antes de analizar el caso concreto y presentar la solución judicial al problema planteado, la Sala considera, que por los hechos del caso, es preciso realizar algunas consideraciones generales sobre el abuso del derecho y sus sanciones sociales y judiciales, especialmente en lo que tiene que ver con las desafortunadas y extendidas prácticas de la promoción de urbanizaciones ilegales o “piratas”.

18. Es oportuno anotar que todo derecho lleva consigo cargas y deberes constitucionales y que su ejercicio debe respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios[31]. En términos generales, entonces, un abuso de derecho se configura cuando: i) alguien que ha adquirido un derecho de forma legítima lo utiliza para fines no reconocidos por la ley[32]; ii) una persona se aprovecha de vacíos legales o de interpretaciones encontradas para obtener beneficios incompatibles con el ordenamiento legal[33]; iii) un ciudadano utiliza un derecho de manera desproporcionada e irrazonable[34]; o iv) una persona invoca de manera excesiva o confusa una norma para desvirtuar el objeto que persigue o protege[35].

19. Bajo estos parámetros, la promoción de urbanizaciones ilegales constituye un grave abuso del derecho que debe ser sancionado de manera severa por las autoridades penales y administrativas. Este tipo de actividades son el resultado, tanto del aprovechamiento de vacíos legales sobre la titularidad de la propiedad, como del uso irracional de los principios que hacen parte del derecho fundamental a la vivienda digna.

20. Quien invade bienes inmuebles privados o espacios públicos, por regla general[36], atenta contra el derecho de propiedad y desconoce su función social y el principio de prevalencia del interés público[37]. Por eso, el legislador desde tiempo atrás[38] ha penalizado la actividad de la urbanización ilegal como forma de proteger a la comunidad de abusos de personas inescrupulosas que -con el pretexto de promover el acceso a viviendas

dignas- estafan metódicamente a personas de escasos recursos y de extrema vulnerabilidad, como la población en situación de desplazamiento por ejemplo, explotando sus pretensiones de desarrollo de un proyecto de vida y recaudan, sin control, grandes sumas de dinero que finalmente desaparecen[39].

21. En definitiva, promover de manera desregulada urbanizaciones, es una flagrante violación a los derechos a la vivienda digna y un abuso del derecho intolerable. Los jueces, ante hechos como estos, deben actuar de manera oportuna para preservar el orden legal y, sobre todo, proteger a los ciudadanos más vulnerables de agiotistas y especuladores respaldando las actuaciones de la administración que buscan controlar este tipo de actividades.

22. Ahora bien, realizadas las anteriores precisiones sobre las reglas jurisprudenciales pertinentes para analizar este caso, la Sala procederá a examinar las pretensiones concretas del actor de la siguiente manera.

Análisis del caso concreto:

Algunas aclaraciones procedimentales:

23. Como quiera que los jueces de instancia realizaron en sus fallos algunas consideraciones sobre la idoneidad de la tutela, específicamente sobre su procedencia cuando el daño ya está consumado y cuando se presenta como mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos, la Sala considera necesario reiterar de manera breve las reglas jurisprudenciales que sobre la materia existen.

24. En ese sentido, frente al tema del daño consumado, la Corte ha dicho que su existencia no conduce necesariamente a la improcedencia de la tutela pues -a diferencia del hecho superado[40] que hace innecesario un pronunciamiento judicial- ésta afectación supone una vulneración definitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos que genera la obligación de que el juez constitucional se pronuncie de fondo, ya sea para fijar un precedente hacia el futuro o tomar medidas correctivas que puedan, de cierta medida, aminorar dicha afectación[41].

25. Por la misma razón, no es procedente aplicar la restricción del criterio del perjuicio

irremediable[42], pues los jueces constitucionales no pueden a partir de la existencia de un daño, y su irreversibilidad, considerar que la tutela deja de ser el mecanismo idóneo de protección; la vigencia del perjuicio no es lo que lo hace irremediable[43]. Por el contrario, su potencialidad o probabilidad de vulnerar desproporcionadamente y en el tiempo un derecho fundamental es lo que explica las actuaciones de los jueces constitucionales.

26. Por lo tanto, la Corte encuentra que los jueces de instancia debieron proceder a decidir de fondo -negando o concediendo el amparo- y no decretar que el mismo es improcedente por daño consumado. A partir de estas aclaraciones, la Sala entrará en los siguientes términos a dar respuesta al problema jurídico.

Un abuso reprochable del Derecho:

27. Hecha esta aclaración, a partir de las consideraciones expuestas y del análisis de las pruebas del caso, esta Sala considera reprochables las actuaciones del accionante. En primera medida, sobre el bien inmueble objeto de la disputa no existe un título de propiedad claro en cabeza del señor Buesaquillo Chicunque. Por una parte, los supuestos actos de cesión o donación no son suficientes para desacreditar los títulos presentados por el apoderado del señor Carlos Alfredo Cook. Por otra, las pruebas aportadas por las autoridades administrativas muestran con claridad que el accionante de manera temeraria -utilizando incluso una menor de edad, es decir un sujeto de especial protección constitucional[44]- emprendió la construcción de la vivienda en el momento en que iniciaron los operativos de control en el terreno. Operativos que, principalmente, están destinados a la construcción de un espacio público que no solo beneficiará a la comunidad sino la protegerá de los estragos que puedan ocurrir en una zona de gran inestabilidad al convertirse en un área de amortiguamiento entre las laderas de los cerros de la ciudad y la población.

28. Del acervo probatorio, además, la Sala encuentra que no es posible concluir que en dicha zona existe un resguardo indígena. No solo por la ausencia de la resolución respectiva del INCODER o prueba alguna de que la solicitud formal se hubiera elevado ante dicha entidad, sino de las contradicciones que se encontraron entre los documentos aportados por el accionante y la declaración de parte que decretó el juzgado de primera instancia. Puntualmente, es llamativo -por decir lo menos- que el certificado de posesión de la junta

directiva del resguardo indígena Quillasingas de cuenta de que el accionante no ocupa ningún cargo en la misma, que en su declaración ante la Inspección de Policía admita que reside en un lugar diferente al de donde supuestamente habita la comunidad de artesanos que dirige y las incongruencias entre sus afirmaciones y las de su antigua compañera con respecto al tiempo de construcción de la vivienda que fue objeto del desalojo.

29. Con respecto a la supuesta violación al debido proceso, la Corte considera que las actuaciones administrativas y policivas fueron razonables. Al contrario de lo que afirma el actor, los funcionarios públicos intervinieron en la situación respetando sus garantías constitucionales. No solo suspendieron la diligencia de desalojo para permitir que el señor Buesaquillo Chicunque aportara las pruebas que acreditaran la titularidad del inmueble -cosa que le fue imposible- sino que desde el mes de octubre del 2013 le advirtieron -junto a la comunidad- que no podía iniciar construcción alguna porque la zona era una de alto riesgo y existían disputas de tiempo atrás sobre quién era su legítimo y real propietario. Para la Sala es claro que el accionante decidió iniciar la construcción buscando un momento de distracción de las autoridades -la temporada de fin de año- para rápidamente levantar una estructura y aducir imprudentemente que la misma servía el doble propósito de ser la casa de su hija menor de edad y el lugar de reuniones semanales de la comunidad de artesanos que dice dirigir.

30. Todos estos elementos, son indicios que le permiten a la Corte concluir que se está en presencia de un ciudadano que abusó del derecho -específicamente del principio de vivienda digna y del reconocimiento constitucional de propiedad de las comunidades indígenas- para pretender un beneficio económico. Por lo tanto, aunque se revocarán los fallos de instancia por las razones de procedimiento antes expuestas, se negarán las pretensiones del actor y se compulsarán copias a las autoridades penales para que investiguen si la conducta del señor Buesaquillo Chicunque es penalmente reprochable en razón de su posible participación en esquemas de urbanización ilegal en el Barrio La Honda de Medellín.

Regla jurisprudencial:

31. Para efectos de pedagogía y claridad constitucional, antes de presentar la decisión la Sala quiere resumir de la siguiente manera la regla judicial que aplica en este caso:

Las autoridades administrativas tienen el deber de promover y garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna. Esta obligación incluye el desarrollo de espacios públicos integrales que aumentan la calidad de vida de la ciudadanía. Bajo ese principio, las funciones de control territorial pueden derivar en operativos de desalojo, siempre y cuando se respeten las garantías constitucionales al debido proceso en general y el reconocimiento constitucional a la propiedad indígena en particular. Cualquier acción de un ciudadano que constituya un obstáculo desproporcionado, desleal y notoriamente arbitrario para cumplir dicho fin debe ser considerado un acto constitutivo de abuso del Derecho y por lo tanto reprobado por el juez constitucional e investigado penalmente por las autoridades competentes.

Decisión

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR, por las razones expuestas en este fallo, las sentencias proferidas el 19 de febrero de 2014 por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Medellín, en primera instancia, y el 3 de abril del mismo año por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, en segunda instancia, dentro del proceso de tutela promovido por el señor Fidel Buesaquillo Chicunque contra la Alcaldía de Medellín y la Inspección Tercera Urbana de Policía de esa ciudad.

Segundo. NEGAR el amparo solicitado por el señor Buesaquillo Chicunque por encontrar que sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad, el debido proceso, el principio de supremacía de los derechos de los niños y niñas, y al de la autonomía indígena no fueron vulnerados por las actuaciones administrativas y policivas de las entidades demandadas.

Cuarto. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Folio 1; cuaderno único.

[2] En el escrito de tutela se allegan tres documentos para acreditar la supuesta existencia del resguardo indígena: i) una certificación de la Organización Indígena de Antioquia expedida el 5 de marzo que “reconoce, respalda y avala al Resguardo Indígena Corregimiento de Santa Elena, municipio de Medellín, Cabildo Indígena Inga, conformada por 84 familia y representado por sus autoridades indígenas señora Rosa Irene Tandio, en su calidad de gobernadora, y señor Fidel Buesaquillo Chicunque, en su calidad de vicegobernador; ii) un documento firmado por el Gobernador Indígena del Cabildo Indígena Inga del municipio de Santiago ubicado en el departamento del Putumayo expedido el 31 de mayo de 2011 donde informa “que en la ciudad de Medellín existe un grupo poblacional inga conformado por 44 familias (...) representados por el Taita Benjamín Tisoy”; y iii) una copia del acta de posesión de la junta directiva del cabildo indígena Quillasingas Pastos del Valle de Aburrá del 24 de abril del 2013 (folios 21 a 23; cuaderno único).

[3] Copia simple de un acta notarial de la venta de la posesión (folio 6; cuaderno único).

[4] Copia simple de un “documento de donación de un bien indelible de dominio y posesión”. (folios 17 a 20; cuaderno único).

[5] Escrito de contestación de la Alcaldía de Medellín (folios 44-56; cuaderno único).

[6] La página web oficial de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín describe dicho proyecto como “una estrategia de planificación y de intervención integral de largo plazo, para consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural y su área de influencia, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los Municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburra (...) que incluye la construcción de una franja de protección ambiental que se extenderá a lo largo de la ladera del Valle de Aburrá”. [Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín. Cinturón Verde Metropolitano: <http://www.edu.gov.co/index.php/proyectos/cinturon-verde-metropolitano> (consultado el 20 de octubre del 2014)].

[7] Folio 44; cuaderno único.

[8] La Alcaldía, en su respuesta, adjunta varias fotografías que muestran la realización de dichos trabajos (folios 45-47; cuaderno único).

[9] En el escrito de contestación se allegan varias fotografías del operativa de desmonte de la casa y el estado de desocupación en la que se encontró la misma (folios 48 a 54; cuaderno único).

[10] Incluso, en su respuesta, la Alcaldía de Medellín adjunta un documento radicado ante la Secretaría de Gobierno de la ciudad suscrito por el apoderado de señor Carlos Alfredo Cook Cardona que lo presenta como el legítimo propietario de los terrenos en disputa desde hace más de 30 años y resume los casos de invasión ilegal que han ocurrido sobre dicho predio. El memorial, también menciona que desde el año 2012 los predios hacen parte del proyecto del “Cinturón Verde Metropolitano” y le solicita a las autoridades administrativas iniciar los procedimientos de control territorial para evitar nuevas invasiones en una zona que, además, ha sido calificada como de “alto riesgo no mitigable” (folio 55; cuaderno único).

[11] El Inspector Silva Medina adjunta un informe fotográfico de los operativos de control en la zona, los movimientos de tierras irregulares que empezaron al final del año 2013 y las diligencias de desalojo de varios predios, incluidos los del inmueble donde vivían la hija del señor Buesaquillo Chicunque y a madre de ésta (folios 70 a 83; cuaderno único).

[12] Como anexo a su contestación, el Inspector adjunta una copia de la diligencia de descargos presentados por el señor Buesaquillo Chicunque. En ella, el accionante indica que adquirió la propiedad donde se ubica la casa objeto del desalojo el 22 de noviembre del 2004 a la señora Ana Julia Posada y que construyó dicho inmueble en el año 2007. Igualmente, admite que nunca solicitó la licencia de construcción respectiva a la curaduría urbana competente ya que “por ese sector nadie tiene permiso” y que no era necesaria porque se encontraba en el área rural de la ciudad. Del mismo modo, declara que no ha vendido la posesión de ningún lote en la zona y que además de la propiedad que compró recibió otra en donación por parte de señor Octavio Serna para la Federación de Indígenas Artesanos que dirige (folio 104-106; cuaderno único).

[14] Folios 129 a 133; cuaderno único.

[15] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-958/2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

[16] Constitución Política. Artículo 51. Todos los colombianos tiene derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo ese 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.

[17] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-349/12. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelet Chaljub.

[18] En particular, la Corte ha utilizado la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas como una referencia en la materia.

[19] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[20] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-955/00. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández.

[21] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-045/14. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

[22] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-754/06. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

[23] Una definición concisa del concepto de resguardo indígena se puede encontrar en la sentencia C-921-07 que lo define como “la institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee un territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna, por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales”.

[24] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-513/12. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto.

[25] Sobre la constitucionalidad de este marco legal se puede consultar, entre otras, la sentencia C-180/05.

[26] Cfr.. Corte Constitucional. Sentencia C-795/00. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

[27] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-740/12. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

[28] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-264/12. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio.

[29] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-454/12. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas.

[30] Ver, entre otras, sentencias T-314/12; T-845/12; y T-239/13.

[31] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-713/96. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández.

[32] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-258/13. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[33] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-511/93. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes

Muñoz.

[34] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-624/99. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

[35] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-465/94. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

[36] Aunque no es objeto del presente caso, la Corte sí ha reconocido que hay situaciones de urgencia manifiesta o de violación sistemática de derechos fundamentales que hacen razonable una ocupación de hecho de bienes inmuebles privados o espacios públicos. Los numerosos casos relacionados con la población asociada a las ventas ambulantes (SU-601A/99; T-398/97; T-778/98) son un ejemplo de estas excepciones.

[37] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-157/97. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

[38] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-157/97. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

[39] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-658/97. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

[40] La Corte Constitucional define el hecho superado como la desaparición de la acción u omisión que genera la violación de los derechos fundamentales que dieron inicio a la tutela, o porqué dicha circunstancia dejó de existir antes de la presentación de la acción o porqué el demandado tomó las medidas necesarios para corregirla (ver, entre otras, sentencias T-1008/08; T-612/09; y T-481/10).

[41] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-540/07. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

[42] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-406/92. Magistrado Ponente: Ciro Angárta Barón.

[43] Frente a la procedente excepcional de la acción de tutela en los casos de diligencias

de desalojo y destrucción de vivienda por órdenes administrativas de las autoridades municipales -y los daños que ocasionan a los derechos de las personas- se recomienda consultar la sentencia de esta Corte T-104/11 y como ésta modificó sustancialmente el criterio de procedencia que se aplicó inicialmente desde la sentencia T-500/97.

[44] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-043/07. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

[45] Ubicada en la Carrera 64C No. 67-300 Bloque F Piso 5, Medellín.