

Sentencia T-138/13

El poder de policía en general consiste en un conjunto de actividades que tienen por objeto la expedición de reglas generales y de medidas individuales necesarias para el mantenimiento del orden público. Es entonces, una específica forma de actividad que tiene límites necesarios que se imponen a través de la ley en aras de la convivencia social; ese orden público se manifiesta en la tranquilidad, en la seguridad y en la salubridad, y se encamina a evitar perjuicios individuales o colectivos, provocados por desórdenes, actos perturbatorios, atentados a la salud y a la higiene pública. Así entonces, el orden público se determina en función de circunstancias locales que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. Por eso mismo son las autoridades municipales, representadas entre otros por los Alcaldes y los Inspectores de Policía, las encargadas de mantenerlo, por su cercanía a los administrados y porque la noción misma de poder de policía se construye a partir de factores esenciales de la vida comunitaria que se manifiestan primordialmente en la órbita municipal.

PROCESO POLICIVO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO DE PREDIO URBANO- Supuestos fácticos, finalidad y normatividad

Es función de las autoridades de policía, propender por la preservación y restablecimiento de la posesión frente a actos perturbatorios que la alteren y con el fin de brindar protección al poseedor o tenedor de un bien. El presupuesto fáctico de los procesos policivos de esta naturaleza, es la ocupación de hecho, entendida como el acto ilegítimo de despojo sobre un inmueble sin consentimiento expreso o tácito de su poseedor o tenedor, siendo éstos los legitimados para instaurar la querrela correspondiente. Su finalidad es el restablecimiento de la posesión del querellante, mediante el desalojo de los agentes que han ocupado el inmueble de manera ilegítima. Se trata de una instancia habilitada para restituir la tenencia de un inmueble, mas no para decidir las controversias suscitadas con ocasión de los derechos de dominio o posesión pues éstas deben sortearse ante la jurisdicción ordinaria. De igual manera, se trata de una institución que tampoco debe confundirse con otras similares, como el amparo contra actos perturbadores de la posesión o mera tenencia, o el amparo contra la permanencia arbitraria en domicilio ajeno o la restitución de bienes de uso

público. Vemos pues que la finalidad del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, tramitado ante autoridades policivas, busca brindar garantías a la posesión y tenencia del bien, así como mantener el orden público, característica esta inherente a todos los procesos policivos.

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Diligencia administrativa que cumple funciones judiciales

El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, no obstante adelantarse por funcionarios de policía, es un caso particular en el que las autoridades administrativas cumplen funciones judiciales, ateniéndose a una legislación especial y en el que la sentencia que se profiere hace tránsito a cosa juzgada formal, por lo que no es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante ello, la decisión proferida por la autoridad administrativa no obstaculiza la iniciación de proceso ante la jurisdicción ordinaria en que se discutan los mismos hechos (acción posesoria, acción reivindicatoria de dominio etc.) Por tratarse de casos en los cuales se cumplen funciones judiciales por parte de funcionarios administrativos, las decisiones y actuaciones surtidas dentro del proceso de policía son objeto de estudio mediante acción de tutela cuando se acreditan los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y vislumbre la configuración de alguna causal genérica.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Garantía a través de subsidio familiar de vivienda de interés social a personas que acrediten requisitos

PROCESO POLICIVO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO DE PREDIO URBANO-Caso en que autoridad de policía se abstuvo de realizar el lanzamiento por cuanto accionante acreditó ser la poseedora del bien

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Conminar a Inurbe y Metrovivienda a realizar un adecuado proceso de adjudicación de subsidios de vivienda de interés social, observando la normatividad vigente sobre la materia

Referencia: expediente T.-3.695.160

Acción de tutela instaurada por Olga María Vergel Carvajalino contra Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.

Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alexei Julio Estrada, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta, en la acción de tutela instaurada por la ciudadana Olga María Vergel Carvajalino contra la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Olga María Vergel Carvajalino interpuso acción de tutela solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, la libertad de locomoción, la vida digna, la integridad física y el debido proceso; los cuales, en su opinión, han sido vulnerados por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta con la orden de desalojo proferida en su contra.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, sustenta su pretensión en los siguientes

Hechos

1.- La accionante Olga María Vergel, quien cuenta con 73 años, y su esposo Carlos Samuel Barbosa, de 75 años de edad, ocuparon una vivienda de interés social ubicada en la manzana B Lote 4 de la Av. 5b con calle 17 de la Urbanización Bosques del Coralinas III.

2. Afirma la actora que dicha ocupación se inició a mediados del año 2003 y se realizó de manera pacífica, ininterrumpida y de buena fe, pues la vivienda ocupada se encontraba abandonada y no tenía dueño aparente. Asimismo, indica que junto a su esposo realizaron arreglos a la vivienda, pagaron servicios públicos y asumieron el costo del catastro.

3.- Relata la peticionaria que en el año 2008 se presentó a la vivienda la señora Blanca Mireya Amaya Castilla, quien afirmó ser la dueña de la propiedad por ella habitada. La señora Amaya solicitó el desalojo de la vivienda ocupada.

4.- La señora Amaya Castilla había adquirido la propiedad del inmueble en razón de un subsidio de vivienda de interés social asignado por el Inurbe atendiendo a su condición de desplazada. La vivienda fue adjudicada a la citada ciudadana Amaya en el año 2004 por Metrovivienda- Cúcuta.

5.- La accionante y su esposo se rehusaron a abandonar la casa habitada, ante lo cual la señora Amaya presentó derecho de petición a Metrovivienda con el fin de que se le permitiera realizar posesión efectiva de la vivienda a ella adjudicada. Indicó la señora Amaya en tal oportunidad que no tenía conocimiento de ser la propietaria de la casa, pues sólo se enteró hasta el 2008, momento en el cual empezó a realizar acciones tendientes a poseer la vivienda.

6.- Por lo anterior, funcionarios de Metrovivienda realizaron visita al inmueble ocupado por la actora a fin de establecer las razones por las cuales la señora Amaya Castilla no tomó posesión efectiva, no obstante habersele adjudicado por su calidad de desplazada.

7.- Al constatar que la vivienda de interés social se encontraba habitada por Olga María Vergel y su esposo, los funcionarios de Metrovivienda programaron reunión en la entidad a fin de que asistieran los poseedores y la propietaria del inmueble. A dicha cita no acudió la señora Blanca Mireya Amaya.

8.- Adicionalmente, Metrovivienda solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi información sobre si la señora Blanca Mireya Amaya Contreras y su esposo figuran en las bases de datos con propiedad alguna. En dicho informe se constató que la señora Amaya contaba con 2 propiedades de mejora, además de la casa ocupada por la accionante[1].

9.- Ante la imposibilidad de resolver la situación puesta a su consideración, Metrovivienda corrió traslado al entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial para el estudio y solución del caso[2].

10.- Por su parte la señora Blanca Mireya Amaya, al no poder habitar la casa que le había sido adjudicada en el 2004, presentó querrela policiva el 2 de junio de 2010, a fin de que se realizara diligencia de lanzamiento y así poder ocupar el inmueble.[3]

11.- El 25 de mayo de 2012 la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta fijó como fecha para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, ordenada por la Alcaldía municipal de la misma ciudad, el 27 de julio de 2012.

12.- Ante la inminencia de un desalojo, la accionante Olga María Vergel Carvajalino interpone acción de tutela, pues manifiesta no contar con ningún lugar a donde ir, ni con ingresos para sufragar los costos de una vivienda.

13.- El 24 de octubre de 2012 se inició la diligencia de lanzamiento, la cual fue suspendida y retomada el 21 de noviembre del mismo año. En dicha diligencia la Inspectora de Policía decidió abstenerse de efectuar el lanzamiento por ocupación de hecho ya que la querellante no acreditó la posesión sobre el inmueble.

Solicitud de Tutela

14.- Con fundamento en los hechos narrados, la ciudadana Olga María Vergel Carvajalino solicita protección de sus derechos fundamentales, en especial a la vivienda digna, la vida digna y el debido proceso. En consecuencia, pide se ordene a la Inspección Segunda Urbana de Policía, y/o quien corresponda, la suspensión de la diligencia de lanzamiento, y así quede sin efecto lo decidido por la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, mediante auto de 11 de octubre de 2011, decretó el lanzamiento de las personas que se encuentran ocupando el inmueble ubicado en la manzana B lote 4 de la Avenida 5B con calle 17 de la Urbanización Coralinas III etapa.

Así mismo, solicita se aplique la excepción de inconstitucionalidad de la ley 57 de 1905 y el Decreto 0992 de 1930, normas sobre la ocupación de hecho, así como las demás disposiciones constitucionales y legales que protegen a las personas de la tercera edad.

Finalmente, solicita que se declare la prescripción de la acción administrativa de lanzamiento, pues se encuentra ocupando el inmueble desde hace más de 9 años sin interrupción.

Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.

15.- Indicó la inspectora de policía que el despacho tiene conocimiento, por la querrela de lanzamiento y sus anexos, que el inmueble objeto de la diligencia fue transferido a título gratuito por la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, según Resolución N. 379 de Diciembre 16 de 2004 a la señora Blanca Amaya Castilla.

Manifestó que a la accionante se le allegó notificación mediante aviso realizada por el despacho donde se le informó la fecha y hora en la que se realizaría la diligencia.

Así mismo, indica que a la actora se le explicó el procedimiento que se llevaría a cabo, y se le informó que en desarrollo de la diligencia se tomarían y apreciarían las pruebas aportadas.

Por otro lado, la representante de la entidad accionada explicó el procedimiento efectuado destacando lo siguiente:

- Mediante oficio de 2 de noviembre de 2010, procedente de la Secretaría General de la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, se recibió querrela de lanzamiento por ocupación de hecho interpuesta por la señora Blanca Mireya Amaya Castilla, junto con la Resolución de 12 de octubre de 2010, por medio de la cual la alcaldesa municipal decreta el lanzamiento de personas indeterminadas que se encuentran ocupando el inmueble ubicado en la manzana B lote 4 de la Avenida 5B con calle 17 de la Urbanización Coralinas III etapa.

- Abocado el conocimiento, mediante comunicación de fecha 10 de febrero de 2011 se cita a la querellante Sr. Blanca Mireya Amaya Castilla. Tal comunicación no pudo ser entregada personalmente, por lo que fue dejada debajo de la puerta en la dirección indicada.

-Sólo hasta finales de mayo de 2012, por vía telefónica, se logró contactar a la querellante, quien posteriormente acudió al despacho para fijar fecha y hora de la diligencia de lanzamiento. De tal determinación se notificó a los ocupantes del predio y se enviaron los

oficios de rigor a los entes involucrados en este tipo de diligencias.

Por lo anterior, indicó que la entidad demandada a respetado el debido proceso, esto es, la notificación previa a los ocupantes personalmente o por aviso fijado a la entrada del inmuebles si éstos se ocultan o no son encontrados.

Adicionalmente, señaló que no es posible que se estén vulnerando los derechos fundamentales de la accionante con la conducta desplegada por la inspección demandada, por cuanto la diligencia aún no se ha llevado a cabo. Recalcó que el lanzamiento por ocupación de hecho es el único caso en que primero se expide la orden y luego, en la realización de la diligencia, se esclarecen los hechos.

Para finalizar, expresó que la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, por lo tanto la presente acción de tutela debe ser declarada improcedente.

Metrovivienda

16.- La gerente de la Empresa Industrial y Comercial Metrovivienda Cúcuta, presentó escrito de contestación en el que indicó que no le constan los hechos narrados por la accionante Olga María Vergel Carvajalino.

Manifestó que, efectivamente, se había comunicado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los hechos que se estaban presentando con la vivienda de interés social a nombre de la señora Blanca Mireya Amaya Castillo.

Frente a las pretensiones realizadas por la señora Vergel expresó que, como quiera que Metrovivienda Cúcuta no es la entidad competente para realizar o suspender la diligencia de lanzamiento ordenada por la Alcaldía de San José de Cúcuta, se opone a lo solicitado.

Señaló, además, que no se encuentra demostrado que Metrovivienda le esté transgrediendo los derechos fundamentales a la accionante, por cuanto su objeto fundamental, de conformidad con el Acuerdo 0079 de enero 5 de 2001, es propiciar en el territorio de Cúcuta la construcción, la asignación de vivienda de interés social, el fomento urbano, la legalización y titulación de tierras que hagan parte del ámbito territorial municipal.

Finalmente, resaltó que la asignación de la vivienda de interés social a la señora Blanca

Mireya Amaya Castilla, que se hizo mediante resolución N. 0379 de diciembre de 2004, resultó conforme a las normas establecidas en la transferencia de dominio y cualquier controversia que se haya generado con posterioridad al registro en Instrumentos Públicos de dicha Resolución debe ser dirimida en instancias judiciales.

Blanca Mireya Amaya Castilla, propietaria del inmueble

17.- La propietaria de la vivienda ubicada en la manzana B lote 4 de la Avenida 5B con calle 17 de la Urbanización Coralinas III etapa indicó que, nunca se enteró de que la vivienda aparecía a nombre suyo, pues la firma consignada en la entrega no corresponde a la de ella.

Así mismo, manifestó su inconformidad con lo pretendido por la accionante con fundamento en lo siguiente:

- En primer lugar, señaló que la señora Vergel y su esposo vulneraron su derecho a la propiedad al invadir su vivienda a sabiendas de que la casa debía tener dueño, puesto que las mismas fueron construidas con el fin de ser entregadas a las familias desplazadas por la violencia.
- En segundo lugar, manifestó que fue la hija de la actora, Elizabeth Barbosa Vergel, quien adquirió vivienda al frente de la casa ocupada, quien le sugirió a la accionante que habitaran la vivienda de su propiedad.
- En tercer lugar, indicó que la accionante y su marido invadieron el inmueble en cuestión mucho antes de ser legalizada la propiedad a su nombre en la oficina de instrumentos públicos.
- En cuarto lugar, recalcó que es falsa la afirmación realizada por la peticionaria referente a que la posesión se llevó a cabo de buena fe, pues fue la hija quien la apoyó para que entrara de manera ilegal al bien inmueble.
- Por otro lado, confirmó que la Sra. Vergel realizó el pago de los servicios públicos y del catastro, pero en su sentir, tales pagos constituyen artimañas para quedarse con la vivienda.

- En igual sentido, corroboró que en el año 2008 se presentó en la vivienda en compañía de su marido a fin de llegar a un acuerdo respecto a la entrega del inmueble.

- La señora Amaya Castilla es enfática al afirmar que sólo se enteró que aparecía como propietaria de un inmueble al solicitar una vivienda por no contar con los recursos para adquirirla por sus medios. Recalca que Metrovivienda nunca le notificó que tenía una casa a su nombre, por lo cual no había realizado posesión de ella. De allí que, una vez enterada haya realizado diferentes acciones tendientes a su posesión.

-Adicionalmente, señaló que es una persona desplazada, sin trabajo o ingreso alguno.

- Para finalizar manifestó que, no es propietaria de ningún otro inmueble y que habitaba en una casa que le fue prestada para vivir y le pagaban por cuidarla.

Por todas estas razones, la señora Blanca Mireya Amaya Castillo, solicitó negar el amparo solicitado por la accionante y, en su lugar, pidió amparar sus derechos.

Decisión judicial objeto de revisión

Sentencia de única instancia.

18.- Mediante sentencia de 9 de julio de 2012, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta, al considerar que la accionante contaba con otros medios de defensa judicial.

Señaló que en desarrollo de la diligencia de lanzamiento los ocupantes pueden aducir las pruebas y argumentos que pretenden hacer valer en sede de tutela.

Por otro lado, indicó que en el presente caso no se presentan los supuestos que permitan afirmar que se está frente a un perjuicio irremediable que consienta estudiar la presente acción de tutela.

Actuaciones surtidas en sede de revisión.

Ministerio de Vivienda

19.- Mediante auto de dieciocho (18) de febrero del año en curso, el magistrado

sustanciador ordenó poner en conocimiento del Ministerio de Vivienda el asunto objeto de la presente acción de tutela, a fin de que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la misma.

20.- En escrito recibido en esta Corporación el 25 de febrero de 2013 el representante de dicha entidad indicó, luego de realizar un recuento del Sistema de Vivienda de interés social, que éste Ministerio no es el encargado de coordinar, asignar y rechazar las solicitudes presentadas para los diferentes subsidios de vivienda, ni ejecutar las políticas que el mismo dicta en esa materia.

Por lo anterior, requiere de inmediato que se le desligue de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela, toda vez que se trata de la ejecución de un trámite reglado en las normas que regulan los temas del subsidio familiar de vivienda y el Ministerio no es la entidad encargada de ejecutarlas.

Señaló además que es Fonvivienda quien deberá verificar todo lo relacionado con el tema de coordinación, adjudicación y rechazos sobre las postulaciones a los subsidios familiares de Vivienda de interés social.

Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta.

22.- En escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el día 25 de febrero, la Inspectora de Policía indicó que su despacho dio trámite al proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, iniciándose la diligencia ordenada por la Alcaldía Municipal de Cúcuta el 24 de octubre de 2012, fecha en la cual se suspendió, concluyendo la misma el día 21 de noviembre del mismo año, luego de resolver la opción presentada por la apoderada de la señora Olga María Vergel.

Señaló que en dicha audiencia se decidió lo siguiente “abstenerse de efectuar el lanzamiento por ocupación de hecho” y “dejar a las partes en libertad de acudir a la justicia ordinaria”.

Pruebas relevantes obrantes en el expediente.

1.- Copia de la cedula de ciudadanía de la accionante y su esposo. [4]

- 2.- Copia del recibo de la luz y del pago del impuesto predial realizado por la peticionaria.[5]
 - 3.- Copia de las citaciones realizadas por Metrovivienda[6].
 4. Copia de escrito enviado por Metrovivienda al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el que informa la situación presentada con la vivienda ubicada en la Urbanización las Coralinas III etapa.
 - 5.- Copia de carta enviada por la peticionaria a la Inspectora Segunda de Policía.[7]
 - 6.- Notificación de la diligencia de lanzamiento enviada a la accionante. [8]
 - 7.- Acuerdo N. 0079 de enero 5 de 2001 por el cual se crea Metrovivienda.[9]
 - 8.- Querrela de lanzamiento por ocupación de hecho presentada por la ciudadana Blanca Mireya Amaya Castilla. [10]
 - 10.- Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la controversia[12].
 - 11.- Auto proferido por la alcaldía de Cúcuta en el que admite la querrela por ocupación de hecho, se decreta el lanzamiento de personas indeterminadas que ocupan el inmueble objeto de la controversia y se comisiona a la Inspección Segunda de Policía para llevar a cabo la misma.[13]
 12. Recibo de pago del impuesto predial realizado por la señora Blanca Mireya Amaya Castillo. [14]
 - 13.- Respuesta de Metrovivienda al derecho petición presentado por la señora Blanca Mireya Amaya Castillo. [15]
 - 14.- Copia del acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho.
- ## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
- ### Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo

previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.- La accionante y su esposo ocuparon una vivienda de interés social desde el año 2003. Sobre dicho inmueble ejercieron la posesión durante varios años.

En el año 2008 se presentó en la vivienda ocupada por la accionante la señora Blanca Mireya Amaya Castilla, quien afirmó ser la propietaria del inmueble y reclamó la posesión del mismo. En su momento la señora Amaya manifestó no tener conocimiento de que el terreno y la casa en el construida le habían sido adjudicadas atendiendo a su condición de desplazada, en desarrollo de un programa de vivienda de interés social.

Ante la negativa de la accionante y su esposo de abandonar la vivienda, la propietaria, Blanca Mireya Amaya, inicia una serie de trámites ante Metrovivienda, entidad encargada de realizar la adjudicación, sin obtener solución alguna.

Así mismo, presentó querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, para conseguir el desalojo de la vivienda de su propiedad, que condujo a la programación de la diligencia de lanzamiento.

Ante la inminencia de la realización de la diligencia de desalojo, la señora Olga María Vergel, poseedora del inmueble, presenta acción de tutela a fin de que se protejan sus derechos fundamentales y, a consecuencia de ello, se suspenda la diligencia de lanzamiento en la cual podría quedar sin un lugar donde vivir.

Con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, la cual fue negada por el fallador de instancia, se llevó a cabo la diligencia de lanzamiento, la cual finalizó con la decisión de la inspectora urbana de policía de “abstenerse de efectuar el lanzamiento por ocupación de hecho” ya que la querellante, Blanca Mireya Amaya, no acreditó la posesión.

No obstante lo anterior, corresponde a la Sala determinar si con la actuación desplegada por las autoridades de policía dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, en especial con la orden de realización de la diligencia de desalojo, se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y a la vivienda digna.

(i) El Proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos y el poder de policía.

El poder de policía en general consiste en un conjunto de actividades que tienen por objeto la expedición de reglas generales y de medidas individuales necesarias para el mantenimiento del orden público. Es entonces, una específica forma de actividad que tiene límites necesarios que se imponen a través de la ley en aras de la convivencia social; ese orden público se manifiesta en la tranquilidad, en la seguridad y en la salubridad, y se encamina a evitar perjuicios individuales o colectivos, provocados por desórdenes, actos perturbatorios, atentados a la salud y a la higiene pública.[16]

Así entonces, el orden público se determina en función de circunstancias locales que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. Por eso mismo son las autoridades municipales, representadas entre otros por los Alcaldes y los Inspectores de Policía, las encargadas de mantenerlo, por su cercanía a los administrados y porque la noción misma de poder de policía se construye a partir de factores esenciales de la vida comunitaria que se manifiestan primordialmente en la órbita municipal.

De la misma forma, es función de las autoridades de policía, propender por la preservación y restablecimiento de la posesión frente a actos perturbatorios que la alteren y con el fin de brindar protección al poseedor o tenedor de un bien.

El presupuesto fáctico de los procesos policivos de esta naturaleza, es la ocupación de hecho, entendida como el acto ilegítimo de despojo sobre un inmueble sin consentimiento expreso o tácito de su poseedor o tenedor, siendo éstos los legitimados para instaurar la querrela correspondiente. Su finalidad es el restablecimiento de la posesión del querellante, mediante el desalojo de los agentes que han ocupado el inmueble de manera ilegítima.

Pues bien, se trata de una instancia habilitada para restituir la tenencia de un inmueble, mas no para decidir las controversias suscitadas con ocasión de los derechos de dominio o posesión pues éstas deben sortearse ante la jurisdicción ordinaria. De igual manera, se trata de una institución que tampoco debe confundirse con otras similares, como el amparo contra actos perturbadores de la posesión o mera tenencia, o el amparo contra la permanencia arbitraria en domicilio ajeno o la restitución de bienes de uso público.

Vemos pues que la finalidad del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, tramitado ante autoridades policivas, busca brindar garantías a la posesión y tenencia del bien[17], así como mantener el orden público, característica esta inherente a todos los procesos policivos.

Ahora, es importante señalar que, el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, no obstante adelantarse por funcionarios de policía, es un caso particular en el que las autoridades administrativas cumplen funciones judiciales, ateniéndose a una legislación especial y en el que la sentencia que se profiere hace tránsito a cosa juzgada formal, por lo que no es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante ello, la decisión proferida por la autoridad administrativa no obstaculiza la iniciación de proceso ante la jurisdicción ordinaria en que se discutan los mismos hechos (acción posesoria, acción reivindicatoria de dominio etc.)

Por tratarse de casos en los cuales se cumplen funciones judiciales por parte de funcionarios administrativos, las decisiones y actuaciones surtidas dentro del proceso de policía son objeto de estudio mediante acción de tutela cuando se acreditan los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y vislumbre la configuración de alguna causal genérica.

Por otro lado, en lo que respecta al trámite específico del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en relación con predios urbanos, el mismo se encuentra determinado por la Ley 57 de 1905, artículo 15, y por el Decreto 992 de 1930. En esas disposiciones se señala cuáles son las exigencias que debe cumplir el memorial petitorio del lanzamiento, el título y las pruebas que se deben aportar, se radica la competencia, se fija el término de prescripción y se precisan las decisiones que se pueden tomar: abstenerse de ordenar el lanzamiento si no se demuestran los hechos planteados en la solicitud; orden de lanzamiento en caso de satisfacerse los presupuestos exigidos para ello o suspensión del lanzamiento, si en la diligencia se aporta prueba que justifique la ocupación.

Así mismo, el artículo 15 del Dto. 992/30 señala que la acción administrativa sumaria de lanzamiento prescribe a los treinta (30) días, contados desde el primer acto de ocupación o desde el día en que tuvo conocimiento del hecho el querellante, según el caso.

Finalmente, es necesario destacar que las medidas que se profieren dentro de este tipo de

procesos tienen carácter provisional, es decir que subsisten mientras el juez competente se pronuncia sobre el fondo de la controversia y se encaminan únicamente al restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de los actos de perturbación, es decir al mantenimiento del “statu quo”.

(ii)-El derecho fundamental a la vivienda digna.

El artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

Ha indicado esta Corte que “de las obligaciones emanadas de este precepto (...) son amparables por vía de tutela aquellas que hacen parte de los elementos mínimos del derecho a la vivienda, así como todas las situaciones en las que la vulneración del derecho implica el desconocimiento de otros tales como la vida digna, el mínimo vital, y el debido proceso”[18].

La jurisprudencia constitucional ha considerado que este derecho es susceptible de protección por medio de la acción de tutela en el caso de las personas desplazadas ya que es, precisamente, uno de los que resulta afectado como consecuencia directa del hecho del desplazamiento forzado[19]. Lo anterior porque “la población desplazada ha tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, vale decir, sin que en ello medie su voluntad.”[20].

En aras de garantizar el derecho a la vivienda de la población desplazada, se ha creado un sistema de subsidios, el cual, en lo que respecta a la población desplazada se encuentra regulado en la Ley 3 de 1991 y en los Decretos 951 de 2001, 2100 de 2005, 2190 de 2009, 4911 de 2009 y 4729 de 2010. También desarrollan el tema la Resolución 097 de 2011 que reglamenta el Decreto 4729 de 2010, donde se establecen las condiciones que debe cumplir un hogar para gozar de dicho beneficio, el procedimiento administrativo de postulación, verificación de datos, cruces, rechazo y validación de postulaciones, calificación, asignación, desembolso, movilización y aplicación de subsidios de vivienda.

La Ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y estableció el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social. Tal subsidio se entrega sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley y, adicionalmente, señala como posibles beneficiarios del mismo los hogares de quienes se inscriban en planes de vivienda para recibir un cupo disponible que le permitirá acceder al subsidio familiar de vivienda, por carecer de recursos suficientes para obtener una.

Por su parte la ley 387 de 1997 hace referencia a la vivienda para la población desplazada en el artículo 17, el cual fue reglamentado por el Decreto 951 de 2001, en lo relacionado con el subsidio de vivienda familiar para la población desplazada, definiendo los criterios de calificación de las postulaciones de los interesados.

En dicho Decreto se relacionan una serie de elementos tener en cuenta al momento de asignar el subsidio, siendo el primero de ellos, que en realidad el solicitante ostente la calidad de desplazado. Adicionalmente, se destacan los siguientes:

“1. Vulnerabilidad poblacional. En este tema se evaluarán las características de la población desplazada de acuerdo con las siguientes variables:

1.1 Número de hogares postulantes con jefatura femenina de familia.

1.2 Número de personas de los hogares postulantes.

1.3 Presencia de discapacitados, de personas de la tercera edad o de menores de edad en los hogares postulantes.

1.5 Grado de escolaridad del jefe o jefes del hogar.

2. Impacto en el territorio actual. Se tendrá en cuenta la localización actual de los hogares desplazados en zonas de alto riesgo, las zonas de mayor concentración de hogares desplazados y la existencia de programas locales de atención”

Estos criterios, y los demás señalados en la normatividad referente al tema resultan de gran importancia al momento de adjudicar un subsidio de vivienda, pues del cuidadoso estudio

de los mismos dependerá que la ayuda sea recibida por los hogares que en realidad lo necesiten. De allí que, resulte de vital importancia la práctica de un estudio previo que permita conocer las condiciones de los solicitantes, a fin de establecer con precisión las necesidades que padecen.

(iii)- Caso concreto

En el presente caso la señora Olga María Vergel interpuso acción de tutela con el propósito de que fuera suspendida la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho que se llevaría a cabo el 27 de junio de 2012.

Tal diligencia fue programada por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta dentro del trámite del proceso ejecutivo de lanzamiento por ocupación de Hecho que se inició con la presentación de la querrela por parte de la señora Blanca Mireya Amaya Castillo, propietaria de la vivienda ocupada por la accionante desde hace más de 7 años.

Ante la inminencia de un posible desalojo, la actora interpone la presente acción de tutela, pues afirma no contar con un techo donde vivir y no tener trabajo o ingreso alguno.

Con posterioridad al fallo de instancia, que declaró improcedente el amparo solicitado, se practicó la citada diligencia, la cual inició el 24 de octubre de 2012 y finalizó el 21 de noviembre del mismo año.

En desarrollo de la misma, la Inspectora Segunda Urbana de Policía se abstuvo de realizar el desalojo a la señora Vergel y su esposo, pues no se acreditó que la querellante contara con la posesión del inmueble objeto de la controversia.

Expuesto lo anterior, corresponde a la Sala determinar si con la actuación desplegada por las autoridades de policía, en desarrollo del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al debido proceso y a la vivienda digna.

Si bien de los hechos expuestos se desprende que la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho ya fue desarrollada y la decisión adoptada dentro de la misma fue abstenerse del realizar el lanzamiento por no hallarse acreditada la calidad de poseedora de la señora Blanca Mireya Amaya, encuentra la Sala necesario realizar las siguientes

precisiones:

En primer lugar, del procedimiento llevado a cabo por las autoridades de policía no se desprende afectación alguna de los derechos fundamentales de la actora, pues como bien se indicó en la parte considerativa de esta providencia, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho está instituido, como todos los procesos policivos, para proteger el orden público, el cual se mantuvo en este caso.

Adicional a ello, es de resaltar, que tal como lo manifestó la Inspectora Urbana De Policía de Cúcuta en desarrollo de la audiencia, el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho busca proteger al poseedor o tenedor de un determinado inmueble, que ha visto perturbado su derecho real por la conducta desplegada por los ocupantes y no a quien ostenta la propiedad del mismo, pues resulta posible como en estos casos, que se cuente con el título que acredita la propiedad pero no con la posesión o tenencia.

En el caso concreto, encuentra la Sala completamente ajustada a derecho la decisión a la cual arribó la autoridad de policía consistente en abstenerse de ordenar el lanzamiento de la señora Vergel, por cuanto ésta acreditó ser la poseedora del inmueble objeto de la controversia con pruebas que se pudieron controvertir en el desarrollo de la audiencia, tales como la certificación expedida por la junta de acción comunal, el pago de servicios públicos e impuestos, así como las declaraciones de la querellante.

Es preciso aclarar que, en desarrollo de la audiencia las partes tuvieron la oportunidad de esbozar sus argumentos y presentar y controvertir pruebas a fin de que se garantizara el derecho de defensa, lo que permitió tomar una decisión basada en lo demostrado en el desarrollo de la misma.

Además de lo anterior, encuentra la Sala que la orden de desalojo no estaba llamada a prosperar, pues de conformidad con lo dispuesto en el Código de Policía, la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho, debe interponerse dentro de los 30 días siguientes a que se presentó la ocupación de hecho, o dentro de los 30 días siguientes a que se tuvo conocimiento de la misma. Como se acreditó en el expediente, la posesión se inició desde el año 2003 y la propietaria tuvo conocimiento de la misma desde el año 2008, fecha en la cual interpuso derecho de petición ante Metrovivienda a fin de recuperar la posesión, lo que supera de manera considerable el término establecido en la normatividad respectiva.

Por lo expuesto, encuentra acertada la Sala la decisión a la cual se arribó dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, pues como se indicó dentro del proceso que permitió arribar a ella no se vulneró el debido proceso, por esa razón no hay lugar a declarar la carencia actual de objeto, sino a denegar el amparo solicitado.

Ahora, es preciso señalar que, el hecho de que la Sala encuentre acorde a derecho lo decidido en el desarrollo de la diligencia no implica que se tome partido respecto del titular del derecho de propiedad, pues para resolver este punto se encuentra instituida la jurisdicción ordinaria, ante la cual se puede adelantar el respectivo proceso reivindicatorio a fin que se determine si la señora Blanca Mireya Amaya debe recuperar la posesión del inmueble y, en consecuencia, la accionante debe abandonar la vivienda o si, por el contrario, la peticionaria tiene derecho a adquirir la propiedad en caso de que se acrediten los requisitos para la prescripción y la misma se exceptione dentro de tal proceso.

Dichos puntos, se reitera deben ser resueltos por el juez civil, pues es el proceso reivindicatorio el escenario indicado para controvertir y valorar los diferentes hechos y pruebas ahora esbozados.

A pesar de lo expuesto, considera la Sala que en el presente caso resulta necesario realizar unas anotaciones finales, son ellas las siguientes:

El problema inicial que plantea el presente caso tiene origen en las fallas que parecen haberse presentado en el proceso de adjudicación de los subsidios. Ello, por cuanto las entidades encargadas de llevar a cabo el mismo no se percataron de la posible existencia de varios bienes a nombre de la beneficiaria, en este caso la señora Blanca Mireya Amaya Castillo.

Ahora, el hecho de que en el año 2008 apareciera en el certificado expedido por el Instituto Agustín Codazzi que la señora Blanca Amaya tenía dos propiedades aparte de la adjudicada, no quiere decir de entrada que éstas se convirtieran en razón para negar el subsidio, pues las mismas han podido ser adquiridas con posterioridad al 2004, o pueden encontrarse situadas en el lugar del cual se desplazó la citada señora Amaya.

Lo que sí resultaba indispensable era que Metrovivienda y el Inurbe realizaran tales averiguaciones y sacaran las conclusiones del caso de manera previa a la entrega del

subsidio y no 5 años después de haber adjudicado el mismo, cuando se presentó el problema con la posesión del inmueble objeto de la controversia.

Por otro lado, encuentra la Sala que las entidades encargadas de realizar el proceso de adjudicación no probaron haber realizado la entrega efectiva del inmueble a la señora Blanca Mireya Amaya Castillo, lo que desencadenó en la ocupación que realizaran unos terceros al inmueble de su propiedad ante el desconocimiento de ésta.

Finalmente, encuentra la Sala que, una vez presentada la disputa por la ocupación del inmueble las entidades encargadas resultaron incompetentes para resolver la situación puesta a su consideración, hasta llegar al punto de remitir el asunto y decidieron enviarlo al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Es de resaltar que a la fecha el citado Ministerio, actualmente de Vivienda, no se ha pronunciado al respecto.

En relación a lo antes expuesto, reitera la Sala la necesidad de que las entidades que hacen parte de la entrega de subsidios de vivienda a la población desplazada realicen una adecuada valoración de los criterios a tener en cuenta al momento de entregar la ayuda, a fin de que la misma llegué a las personas que en realidad la necesitan.

Así mismo, es del caso insistir en que tales entidades deben llevar a cabo un proceso de acompañamiento a las personas que van a disfrutar del subsidio para que el mismo pueda verse materializado en el goce efectivo de la vivienda. El incumplimiento de ello, genera situaciones como la que se estudia en la presente tutela, en las cuales el beneficiario no ha podido poseer el inmueble adjudicado.

Por lo hasta aquí expuesto, en la parte resolutive de esta providencia se negará el amparo solicitado y se advertirá a Inurbe y Metrovivienda Cúcuta ejercer un correcto ejercicio de sus funciones en lo que respecta a la adjudicación de subsidios de Vivienda de interés social a la población desplazada.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Revocar la providencia de 9 de julio de 2012, proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Cúcuta que declaró la improcedencia de la acción de tutela y en su lugar, Negar la solicitud de amparo interpuesta por la señora Olga María Vergel Carvajalino.

Segundo.- Conminar al Inurbe y a Metrovivienda Cúcuta a realizar un adecuado proceso de adjudicación de subsidios de vivienda de interés social, observando la normatividad vigente sobre la materia.

Tercero.- 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.

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-138/13

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA EN EL CURSO DE UN PROCESO POLICIVO-Defecto procedimental absoluto por aplicación de normas derogadas en órdenes de desalojo (Salvamento parcial de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, en esta oportunidad me permito salvar parcialmente el voto por no compartir algunos de los fundamentos de la providencia de la referencia.

En concreto, en las consideraciones de la Sala sobre (i) El proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos y el poder de policía se señala lo siguiente:

“Por otro lado, en lo que respecta al trámite específico del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en relación con predios urbanos, el mismo se encuentra determinado por la Ley 57 de 1905, artículo 15, y por el Decreto 992 de 1930. En esas disposiciones se señala cuáles son las exigencias que debe cumplir el memorial petitorio del lanzamiento, el título y las pruebas que se deben aportar, se radica la competencia, se fija el término de prescripción y se precisan las decisiones que se pueden tomar: abstenerse de ordenar el lanzamiento si no se demuestran los hechos planteados en la solicitud; orden de lanzamiento en caso de satisfacerse los presupuestos exigidos para ello o suspensión del lanzamiento, si en la diligencia se aporta prueba que justifique la ocupación.”

Sin embargo, de acuerdo con la sentencia C-241 de 2010[21], el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, se encuentra subrogado por el Decreto Ley 1355 de 1970. En tal sentido, resultaría afectado el derecho al debido proceso de las partes por un defecto procedimental absoluto, lo que significaría una resolución del caso concreto diferente por haberse tramitado al margen del procedimiento establecido.

Al respecto, en la sentencia T-053 de 2012[22] se determinaron los efectos de aplicar en un proceso policivo una norma que se encuentra derogada, como al parecer sucedió en esta ocasión en el trámite del mencionado proceso sin que la sentencia abordara esta problemática.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente

providencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Folio 18, cuaderno 1

[2] Folio 17 y 18, cuaderno 1.

[3] Folio 48 y ss., cuaderno 1.

[4] Folio 11 y 12 cuaderno 1.

[5] Folio 13, 14, cuaderno 1

[6] Folio 16 y 17, cuaderno 1

[7] Folio 21, cuaderno 1,.

[8] Folio 22, cuaderno 1.

[9] Folio 33 y ss., cuaderno 1

[10] Folio 47 y ss, cuaderno 1.

[11] Folio 51, cuaderno 1

[12] Folio 53, cuaderno 1.

[13] Folio 60, cuaderno 1.

[14] Folio 79, cuaderno 1.

[15] Folio 83 y 84, cuaderno 1.

[16] Sentencia T-091/03.

[17] Artículo 125 Código Nacional de Policía.

[18] *Ibíd.*

[19] Sentencias T-216A de 2008 y T-150 de 2010.

[20] Sentencia T-742 de 2009. En el mismo sentido las sentencias T-057 de 2008, T-150 de 2010 y T-177 de 2010.

[22] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.