

## SENTENCIA T-180/11

(Bogotá D.C., 15 de marzo de 2011)

### ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA RELACIONADAS CON PROTECCION DE LA POSESION-Procedencia excepcional

Las actuaciones de los inspectores de policía, como las de toda autoridad pública, pueden eventualmente ser controvertidas en vía de tutela, cuando de sus decisiones se derive eventual afectación de un derecho fundamental, y no exista otro mecanismo de defensa judicial; (ii) en ciertos casos, como en el tema de la protección a la posesión, los inspectores fungen como autoridad jurisdiccional, y en tal caso, la procedibilidad de la tutela se sujeta, además, a los requisitos específicos de la tutela contra providencias judiciales; (iii) Por regla general, los trámites policivos que se refieren a asuntos de propiedad, posesión, o tenencia, no involucran derechos fundamentales y por ende la tutela no es procedente, a menos que (iv) se detecte una flagrante violación del debido proceso, que no pueda ventilarse por una vía ordinaria.

DEBIDO PROCESO EN TRAMITE POLICIVO-No se demostró que el actor tuviera derecho posesorio sobre el predio

Referencia: Expediente T-2.844.029

Accionante: Iván Darío Restrepo García

Accionado: Inspección Primera de Policía de Machado -Bello-

Derechos fundamentales invocados: Igualdad, debido proceso, vivienda digna, información.

Pretensión: Que se ordene la demolición de las construcciones hechas en el terreno que el peticionario considera de su propiedad, o, en su defecto, que se ordene el pago de una indemnización en su favor.

Fallo de tutela objeto revisión: Sentencia proferida el 19 de julio de 2010 por el Juzgado Décimo Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, que a su vez confirmó la sentencia proferida el 3 de mayo de 2010 por el Juzgado Tercero Penal Municipal

con Funciones de Control de Garantías de Medellín.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Demanda de tutela<sup>1</sup>.

#### 1. Fundamentos de la pretensión.

En extenso escrito, el actor dice haber sido poseedor quieto y pacífico, durante más de 25 años, de un lote en el municipio de Bello, el cual tuvo que abandonar por razón de amenazas. Afirma haber solicitado en varias ocasiones a distintas entidades, pero especialmente a la Inspección de Policía accionada, que se detuviera una obra que empezó a construirse allí. En contra de sus peticiones, el 13 de octubre, el Inspector mencionado expidió una constancia afirmando que la obra podía continuar. La obra terminó el 30 de marzo de 2009, sin que los constructores hayan cumplido la obligación impuesta por el inspector de aportar la respectiva licencia de construcción. Además, ni la Inspección ni la Secretaría de Gobierno han contestado sus derechos de petición sobre el particular, especialmente aquel en el que solicita copia de la licencia de construcción, o en su defecto, que se ordene la demolición de la obra.

Dice el accionante que fue desplazado de Bello por una banda denominada Los Trianas, y que actualmente se encuentra incluido en el registro que maneja Acción Social. Invoca varias veces en su escrito el artículo 27 de la Ley 397 de 1997, según el cual la interrupción de la posesión por razón de violencia que obliga al desplazamiento, no interrumpe el término de prescripción a favor del desplazado. En respuesta a varios derechos de petición, las

curadurías competentes le informaron que no han tramitado ninguna licencia en ese lote.

El actor considera que la Inspección accionada no lo quiso escuchar a él pero sí a los constructores de la obra ilegal. Y que en el proceso de amparo de posesión por despojo que promovió en el Juzgado Primero Municipal de Bello le reconocieron el derecho al amparo de pobreza, pero, pasados ocho meses, no le han nombrado abogado en reemplazo del originalmente designado, quien renunció.

Seguidamente, en el escrito de tutela el actor pasa a hacer un detallado recuento de las transacciones y negocios que han tenido como objeto el lote en cuestión, para demostrar el derecho que le asiste sobre él, y de las denuncias penales que ha interpuesto sobre el particular.

## 1. Respuesta de la entidad accionada

### 1. Decisiones de tutela objeto de revisión

#### 1. Sentencia de primera instancia, del 3 de mayo de 2010 proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de control de garantías de Medellín

El fallador de primera instancia denegó la tutela. Después de examinar la línea jurisprudencial general sobre procedencia de la acción de tutela, el Despacho consideró:

-Que si bien en el escrito de tutela se mencionan varios derechos de petición, sólo se acompaña copia de dos de ellos, con sus respectivas respuestas, las cuales, a su juicio, contestaron adecuadamente lo solicitado.

-Que en relación con la posible vulneración del derecho a la igualdad, el tutelante no especificó respecto de qué otras personas, que se encuentren en la misma circunstancia, se predica la posible discriminación.

-En cuanto a la posible vulneración del derecho a la vivienda, se afirma en el fallo que, además de lo problemático que resulta en principio su protección por la vía de tutela, en el expediente está demostrado que el tutelante no vivía en el lote objeto de sus pretensiones. De hecho, según su propia declaración, estaba a punto de venderlo.

-El fallo se concentra entonces en dilucidar lo relativo a la posible vulneración del debido proceso del actor, por parte de la Inspección Primera de Policía, respecto de lo cual concluye: (i) que el propio actor interpuso proceso posesorio ante los jueces municipales de Bello, con lo cual reconoce la existencia de un medio judicial ordinario para la defensa de sus intereses; (ii) que la jurisprudencia de la Corte ha reconocido la existencia de mecanismos judiciales ordinarios para proteger la posesión, como la acción posesoria, la reivindicatoria, y la publiciana; (iii) lo que parece discutirse en realidad es quién tiene mejor derecho sobre un lote de terreno, y esa controversia sólo puede dirimirla un juez ordinario con debida discusión probatoria.

- Al no prosperar la acción, tampoco es posible entrar a estudiar la solicitud indemnizatoria.

\* En la parte resolutive, al tiempo que se deniega el amparo, se ordena oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones sobre las conductas presuntamente penales de que da cuenta el escrito de tutela.

1. Sentencia de segunda instancia (fallo proferido por el Juzgado Décimo Sexto Penal del Circuito con funciones de conocimiento el 19 de julio de 2010)

Al resolver la impugnación, el fallador de segunda instancia confirmó la decisión original, al considerar que no aparecía probado en el expediente ninguna solicitud o querella policiva presentada por el actor, y por lo tanto, no puede hablarse de vulneración alguna al debido proceso.

De otra parte, considera que si lo que quiere el actor es que se declare que se le ha causado un perjuicio indemnizable, originado en una omisión de la administración, debe acudir ante la

jurisdicción contencioso administrativa, en acción de reparación directa, para que allí se determine la ocurrencia de la omisión, su ilegalidad, y los correspondientes perjuicios; y si su pretensión es que una autoridad administrativa dé cumplimiento a un mandato legal, puede ejercer la acción de cumplimiento.

Concluyó:

(...) el carácter subsidiario de la tutela, está dado precisamente por la circunstancia de que su procedencia sólo es admisible cuando se carece de otros medios para la protección de los derechos fundamentales, o cuando existiendo éstos, su ejercicio podría acarrear un perjuicio irremediable, dada la inminencia del mismo. Y tal carencia no puede ser generada por el hecho de que el titular del derecho renuncie inexplicablemente a la utilización de los mecanismos contemplados en la ley para la solución del asunto de su interés, porque se entendería así la institución de amparo como un medio eficaz para provocar y suplir las determinaciones que deben producirse en la jurisdicción ordinaria, en cualquiera de sus áreas, convirtiéndose de tal suerte en un proceso sumario que absorbería la finalidad y la naturaleza eminentemente dialéctica de los restantes, dejándolos apenas como una especie de instancia última, en detrimento de su papel preferencial y legítimo, acorde con su competencia.

## 1. Trámite en la Corte Constitucional

Mediante auto del 27 de octubre de 2010, la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional decidió seleccionar para revisión los fallos de tutela enunciados en el punto anterior y, de acuerdo con el sorteo realizado en dicha sesión, repartir el expediente al Despacho del Magistrado Mauricio González Cuervo.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9

de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 27 de octubre de 2010, proferido por la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional.

### 1. Problema de constitucionalidad.

Corresponde en principio a la Sala establecer si ha existido en el presente caso vulneración del derecho fundamental al debido proceso del actor, Iván Darío Restrepo García, por parte de la Inspección Primera de Policía del Municipio de Bello, al no ordenar la demolición de unas construcciones hechas en lote sobre el cual dice tener derechos como poseedor o como propietario.

Antes de resolver tal asunto, es necesario dilucidar si es posible tramitarlo por vía de la acción de tutela, pues sólo si la respuesta es afirmativa será posible resolver el problema sustancial. Para resolver esa cuestión procesal preliminar se hace necesario, a su vez, examinar el tipo de cuestiones que se han debatido en dicho trámite policivo, para lo cual es indispensable revisar detenidamente el acervo probatorio obrante en el expediente.

### 3. El acervo probatorio

Presentadas en orden cronológico las pruebas y documentos obrantes en el expediente, se tiene que:

#### 1. El accionante nació en 1969 en Medellín.<sup>2</sup>

2. El 11 de julio de 2005, en documento privado, y con diligencia de reconocimiento de firma y contenido de documento en la Notaría Segunda del Círculo de Bello<sup>3</sup>, se suscribió un “documento de compraventa de lote de terreno en posesión material quieta y pacífica”, según el cual el señor Gustavo Adolfo Peláez Tobón cede y transfiere a título de venta, a Samuel Bernardo Muñoz Cardona, un lote de terreno que se desprende de otro de mayor extensión y que está ubicado en el Municipio de Bello, en el paraje Calle Vieja. El documento precisa la extensión y los linderos del lote, respecto del cual se afirma, en la cláusula primera, que es propiedad que figura con posesión material quieta y pasiva de más de 25 años. Se acordó en la cláusula segunda que el precio de venta es de un millón quinientos mil

pesos, que el vendedor afirma haber recibido a entera satisfacción, se establece en la cláusula tercera que la entrega real y material del lote en posesión material se hace a la firma del documento y a satisfacción del comprador, quien, según la siguiente cláusula, “se hará cargo del saneamiento ante el municipio de Bello y de las escrituras de la propiedad en Notaría, de su propia cuenta y riesgo”. En la cláusula quinta “asegura el vendedor que el lote en venta es de su propiedad, que no tiene embargos, pleitos pendientes ni ventas a terceros, o sea a paz y salvo por todo concepto”.<sup>4</sup> No se menciona matrícula inmobiliaria alguna.

3. Con fecha 10 de diciembre de 2006<sup>5</sup>, aparece en el expediente copia de una letra de cambio por 8 millones de pesos, suscrita por Samuel Bernardo Muñoz a favor del actor, Iván Darío Restrepo García, y con fecha 6 de enero de 2009, otra, entre las mismas partes, por 2 millones de pesos.

4. El 6 de enero de 2009<sup>6</sup>, en contrato privado sometido a diligencia de reconocimiento de firma y contenido de documento ante la Notaría Segunda del Círculo de Bello, Samuel Bernardo Muñoz Cardona le cedió y transfirió a título de venta al actor de la presente tutela, Iván Darío Restrepo García, “un lote de terreno que se desprende de otro de mayor extensión y que está ubicado en el municipio de Bello, Antioquia, en el paraje Calle Vieja”, que tiene un área de 8 metros de frente por 14 metros de fondo. El documento también precisa los linderos, que por cierto no coinciden con los relacionados en el contrato suscrito entre Gustavo Adolfo Peláez Tobón y Samuel Bernardo Muñoz. Se acuerda un precio de seis millones de pesos, que se da por recibido a satisfacción, lo mismo que la entrega del lote. En la cláusula sexta el vendedor asegura “que el lote en venta es de su propiedad, que no tiene embargos, pleitos pendientes, ni venta a terceros, o sea a Paz y Salvo por todo concepto”. Asegura el vendedor que lo que vende es posesión material adquirida por compra al señor Gustavo Adolfo Peláez Tobón, mediante el ya mencionado documento de compraventa del 11 de julio de 2005.<sup>7</sup> No se alude a ninguna matrícula inmobiliaria.

5. El 16 de marzo de 2009<sup>8</sup>, se dio inicio a proceso contravencional administrativo impulsado por el actor, Iván Darío Restrepo García, quien solicitó “parar construcción en lote de terreno ubicado en el paraje Calle Vieja, del Municipio de Bello, en el cual tenía construido un rancho con agua, y el cual está siendo invadido por otras personas ajenas a él, con el pretexto que esa tierra fue comprada muy barata por los antiguos dueños pretexto que no viene al caso. Por este medio solicito parar esa construcción puesto que no cumple con los requisitos

legales exigidos por la Ley”. A la solicitud anexó copia de “las compraventas” que, según él, lo acreditan como propietario de dicho lote.

6. Con fecha 27 de marzo de 2009<sup>9</sup>, mediante Escritura Pública 508 de la Notaría 27 de Medellín, la Sociedad Minera Pelaez Hermanos y Cia en C.S. vendió a Maria Elizabeth Pelaez Tobón y a Vilma Luz Pelaez Tobón un lote de terreno ubicado en Bello, de matrícula inmobiliaria 01N-5292339.

7. El 29 de abril de 2009<sup>10</sup>, la entonces Inspectora Primera de Policía de Bello declaró que el actor Iván Darío Restrepo García posee el reseñado lote de terreno, que actualmente no lo puede disfrutar porque ha sido víctima de violencia sicológica, incluyendo amenazas de muerte, y que por tanto se encuentra en situación de desplazamiento forzado interurbano, por lo cual solicita a las autoridades de policía nacional que le presten apoyo, y a las “autoridades de derechos humanos”, que protejan sus bienes inmuebles.

8. El 30 de abril de 2009<sup>11</sup>, el Secretario de la Personería Municipal de Bello certificó que el actor, Iván Darío Restrepo García, había declarado su condición de desplazamiento forzado del municipio de Bello, en compañía de su núcleo familiar, y que dicha certificación se da a solicitud del interesado, mientras Acción Social realiza los trámites pertinentes.

9. El 16 de junio de 2009<sup>12</sup>, el Inspector Primero Municipal de Policía de Bello ordenó suspender la obra adelantada por Vilma, Maria Elizabeth, Luz Marina y Gustavo Pelaez Tobón, “por violar las obras disposiciones sobre arquitectura y urbanismo de Bello. Dicha orden hasta tanto hacer llegar los permisos y trámites correspondientes por curadurías y despachos correspondientes.”

10. Según impresión del 26 de junio de 2009<sup>13</sup>, en la Oficina de Registro de Medellín Norte, aparece registrada una “constancia de inscripción” de la escritura de compraventa 508 reseñada en el numeral 6 anterior, (venta que hace la Sociedad Peláez Hermanos a las hermanas Peláez Tobón) respecto de la cual se pagó el impuesto de registro ante la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia<sup>14</sup>.

11. El 14 de julio de 2009<sup>15</sup>, Maria Elizabeth y Vilma Luz Pelaez Tobón otorgaron poder especial, amplio y suficiente a Sandro Giovanni Murillo Bustamante, para que en su nombre y representación “administre, venda, reubique, organice y firme los contratos de compra y

venta de los siguientes lotes identificados con las siguientes matriculas inmobiliarias: No 01N-5264814 /01N-5069865 /01N52644813 /01N-347695”.

12. El 12 de septiembre de 2009<sup>16</sup>, se firmó un Acta entre el Alcalde de Bello y los presidentes de las Juntas de Acción Comunal de Las Vegas y La Orquídea, en la que se dice que “frente a las múltiples solicitudes del Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio La Orquídea, Elkin de Jesús Cardona, el Alcalde las aclara mencionando que mientras el predio y sus vías no sean cedidas por la familia Peláez Tobón como vías y espacios públicos no se pueden invertir dineros por parte de la Administración Municipal. El señor Sandro Murillo como administrador de las tierras de los Peláez se compromete a entregar las escrituras y los documentos legales cuando se cumplan todos los requisitos..” y se adquiere el compromiso de estudiar otras solicitudes de la comunidad.

13. En comunicación del 18 de septiembre de 2009<sup>17</sup>, el presidente de la Junta de Acción Comunal de La Orquídea (Calle Vieja) y Vilma Luz y Elizabeth Pelaez Tobón, a través de su apoderado, Sandro Murillo, le solicitan al Municipio de Bello asesoría técnica para un estudio topográfico con el fin de empezar la legalización de los predios, “la cual se le solicitó al Alcalde en el programa El Alcalde en mi Barrio el pasado 12 de septiembre...”

14. El 9 de octubre de 2009,<sup>18</sup> el Inspector Primero Municipal de Bello, hizo constar que el señor Sandro Murillo Bustamante, apoderado de las señoras Vilma Luz y Elizabeth Pelaez Tobón “se encuentra en proceso de legalización de los terrenos ubicados en Bello, Calle Vieja, ahora las Orquideas, mediante acuerdos con la Alcaldía y Planeación Municipal, a lo que se halla legalizando el plan urbanístico de la zona, para ser aportado directamente a planeación y a este despacho. Por lo tanto, se le concede un plazo de tres meses para la entrega de dichos planos, por lo tanto puede continuar con las obras”.

15. El 5 de noviembre de 2009<sup>19</sup>, Samuel Bernando Muñoz Cardona suscribió una constancia dirigida al actor, Iván Darío Restrepo, en la que hace saber que él -Muñoz-, le adeudaba a Restrepo 8 millones de pesos desde el 10 de diciembre de 2006, con un plazo de un año, con intereses corrientes del 2% mensuales pagados anticipadamente, “deuda que amparé con un lote en el paraje Calle Vieja o también llamado las Orquídeas, deuda que no pude cancelar y le entregué dicho lote, desde diciembre 10 de 2007, por un valor de seis millones de pesos, el cual hice entrega material inmediatamente, quedando pendiente la compraventa, puesto

que existía confianza mutua y una letra firmada, dicha compraventa la legalizamos el 6 de enero de 2009. Quedando debiéndole la suma de dos millones de pesos..., lo cuales le adeudo en la actualidad, puesto que mi capacidad económica es precaria. Esta constancia se expide a solicitud del interesado”.

16. El 13 de noviembre de 2009<sup>20</sup>, según acta de la misma Inspección, se realizó una visita ocular, solicitada por el accionante, “con el acompañamiento del joven Santiago Muñoz, miembro familiar del solicitante y conocedor de dicho asunto, donde está ubicado dicho lote. Se observó que en la promesa de venta del lote los linderos sí son como allí aparecen y que en dicho lote se encuentra una propiedad que consta de un primer piso con techo en loza de cemento y dicha construcción es nueva. En el momento no se encontró ninguna persona en el lugar.”

17. El 17 de noviembre de 2009<sup>21</sup>, María Elizabeth Peláez Tobón rindió declaración ante la Inspección Primera mencionada, en la que, además de anexar copia de las escrituras que la acreditan como dueña del lote objeto de la controversia, afirmó que no conocía al actor. Textualmente dice el acta respectiva:

En la fecha y siendo las 16:15 horas, este despacho y con respecto al derecho de petición solicitado y después de realizar la Inspección Ocular al lugar que se considera como INVASIÓN, se presentó la señora: MARIA ELIZABETH PELÁEZ TOBÓN, dueña y poseedora absoluta del inmueble en mención, quien manifiesta que “renuncié a las ACCIONES que tenía derecho en la sociedad Minera Peláez Hermanos a cambio de estas tierras, para poder emprender la LEGALIZACIÓN de los predios de los cuales fueron invadidos y darles bienestar a la comunidad. Se han anexado copias de escrituras, actas de reuniones, planos, poder al señor SANDRO MURILLO para la legalización de dichos predios. No he tenido contacto alguno, ni personal, ni verbalmente, (por teléfono) con el señor IVAN RESTREPO y no sé el motivo que lo lleva a él, para reclamar derechos sobre mi predio, sabiendo que yo en ningún momento he tenido negocios con él. La única persona con que he tenido relaciones de negocios, es con el señor JOSE CONRADO ZAPATA, el mismo que en el momento de la legalización, era el poseedor de dicho terreno en mención y en el cual reubiqué de mutuo acuerdo en otro predio también de mi propiedad. Hago constar además, que las personas que se reubicaron, fueron todas de común acuerdo y ninguna fue desplazada o intimidada, como hace creer el señor IVÁN RESTREPO. Anexo para la presente declaración, COPIA de la ESCRITURA número 508

(CINCO-CERO-OCHO); Matrícula inmobiliaria número 0IN-5292339 de la Notaría 27 de Medellín; Copia del poder al señor SANDRO MURILLO y ACTA realizada con el señor ALCALDE, para la legalización de los predios, con fecha 12 de septiembre del año en curso...

18. El 18 de noviembre de 2009<sup>22</sup>, rindió declaración ante la misma Inspección el señor Sandro Murillo Bustamante, quien se identificó como administrador de las señoras Elizabeth y Vilma Luz Pelaez “desde hace aproximadamente unos tres años”. Afirmó que unos terceros decidieron estafar a mucha gente vendiendo esas tierras, “y debido a esto fue que estas señoras decidieron empezar la legalización de los predios y a la vez evitar que se sigan estas estafas”. Terminó explicando, en los mismos términos de la señora Maria Elizabeth Pelaez, que la única persona que se reconocía como poseedora era el señor Conrado Zapata, a quien ayudaron a reubicar con sus marraneras en un lugar en el que no siguiera perjudicando a la comunidad. En la misma fecha<sup>23</sup>, rindió declaración el señor José del Carmen Merchán Barón, quien dijo ser vecino de la zona, conocer a la señora Peláez y a su administrador, reconocerlos como dueños del lote en cuestión, igual que lo hacen todos los habitantes de la zona, y no conocer al señor Restrepo, promotor de la querella y de la presente acción de tutela. Finalmente, en la misma fecha, declaró José Conrado Zapata, quien dijo no conocer al actor, haberle comprado el lote a un señor Samuel Muñoz, y que la “señora Elizabeth”, la propietaria, está reubicando a todos los de la comunidad, de común acuerdo con ellos.

19. El 27 de noviembre de 2009<sup>24</sup>, una abogada asesora de la Personería de Medellín, certificó que el actor había estado en dicha entidad, el 23 de noviembre del mismo año, a fin de rendir declaración bajo juramento sobre su condición de desplazado.

20. El 1 de diciembre de 2009<sup>25</sup>, el Inspector Primero Municipal de Policía de Bello, en respuesta a otro derecho de petición, informa al actor que: (i) no es cierto que el señor Sandro Bustamante tenga un permiso para continuar la obra. Lo que se expidió fue una constancia “donde se encuentra legalizando dichas tierras con el Municipio de Bello, según Acta de Compromiso celebrado con el señor Alcalde, en septiembre 12 del año en curso”; (ii) “En cuanto a la familia PELAEZ HERMANOS, están construyendo en el citado lote, mediante declaración y escrituras, han acreditado ser la dueña la señora ELIZABETH PELAEZ, por lo que aquí se presenta con el señor IVAN DARÍO RESTREPO, es un problema de carácter judicial, para determinar quien tiene el mejor derecho”. A la respuesta el Inspector anexa copia de las declaraciones rendidas por los señores que conocen de la situación, copia del acta de

compromiso celebrada con el señor Alcalde del Municipio, y copia de escritura del terreno.

21. El 18 de enero de 2010<sup>26</sup> la Corporación para el Desarrollo de la Gestión Social CORPES, certificó que “en el barrio La Gabriela, sector conocido como Calle Vieja o la Orquídea, nos encontramos legalizando de acuerdo al Convenio No. 0899 de 2009 de titulación de predios fiscales entre la Administración Municipal y CORPES; un lote con un área de 2.0000 metros cuadrados de propiedad del Municipio de Bello, identificado con Matrícula Inmobiliaria 01N-5023866 registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos Zona Norte, en el que se encuentran 24 predios que se pueden titular. El resto del Barrio que es de propiedad de Familia Pelaez Tobón, están realizando un estudio de factibilidad conjuntamente con la Secretaría de Planeación Municipal para realizar una posible legalización”.

En primer lugar, el lote de terreno ubicado en el sector de Calle Vieja, hoy la Orquídea, al cual se refiere Usted, hace parte de un lote de mayor extensión de propiedad de MARIA ELIZABETH PELAEZ TOBÓN y VILMA LUZ PELAEZ TOBÓN, según Escritura Pública No 508 del 27 de marzo de 2009, otorgada por la Sociedad Minera Peláez y Cia en Comandita, de los cuales ellas son socias y con matrículas inmobiliarias Nros. 01N5264813-01N5264814-01N5069865-01N347695, la fracción del lote llegó a su poder por compraventa suscrita con el finado GUSTAVO ADOLFO PELAEZ TOBÓN, en fecha que no se pudo justificar por falta de sello de reconocimiento de la notaría y la cual fue producto de un presunto hecho ilegal, toda vez que la única persona competente para vender estos predios es la Representante Legal de la Sociedad Minera Peláez Hermanos, lo cual fue puesto en conocimiento de las autoridades administrativas y penales en contra del en otrora socio de la Sociedad Peláez Hermanos, el señor GUSTAVO ADOLFO PELAEZ TOBON.

Agrega que se trata de una controversia que solo se puede dirimir ante los jueces civiles municipales, y vuelve a remitir la petición a la Inspección Primera de Policía de Bello para que se revise lo atinente a la ilegalidad de la construcción.

23. El 25 de enero de 2010<sup>27</sup>, a petición del actor, el Curador Urbano Primero del municipio de Bello, afirmó que “en la actualidad no existe ningún trámite radicado en esa curaduría por parte de la familia Peláez Tobón y el Municipio de Bello, y le recomienda acudir a las autoridades competentes para recuperar la posesión del lote”, y el 20 de enero de 2010<sup>28</sup>, el Curador Urbano Segundo de Bello, también en respuesta al actor, informó que no es

competente para tramitar actuaciones relativas a la legalización de tierras o de predios, que no existe trámite alguno a nombre de Sandro Murillo Bustamante, ni a favor de la familia Pelaez Tobón legalizando una construcción, y en lo demás, remiten las consultas a otras autoridades municipales.

24 En febrero 8 de 2010<sup>29</sup>, en respuesta a otra petición del actor, la Inspección Primera Municipal de Policía de Bello, afirma: “A finales de abril del 2009 existe constancia de desplazamiento expedida por la doctora MARIA VICTORIA BARRERA, en ese momento Inspectora del Despacho de la Inspección Primera; es de informar a usted que la Doctora Maria Victoria quiso colaborarle a su solicitud de buena fe, pero es de anotar que no corresponde ni es competencia de las inspecciones de policía, decidir situación de desplazamiento. Ya que solo lo pueden hacer las personerías municipales, o en su defecto existe la oficina de Acción Social, a nivel nacional, la encargada de estos desplazamiento o en última instancia la Unidad de Atención u orientación a los desplazados municipal”. Adicionalmente, se le informa que debe acudir ante los jueces civiles, “ya que son esos los competentes a través de una demanda de carácter civil, los que determinan a resolver el real derecho de dominio a la propiedad, a la posesión, entre otras.”

25. El 24 de febrero de 2010<sup>30</sup>, la Fiscalía 54 Seccional de la Unidad Especial de Delitos contra la Administración Pública y la Justicia de Medellín, pidió a la inspección accionada fotocopia de todo el expediente relacionado con el trámite policivo en relación con la invasión de un lote de tierra, ubicado en el sector “Calle Vieja” o Las Orquideas, del municipio de Bello, donde el ofendido es el señor Ivan Darío Restrepo García: “Precisa lo anterior para que obre dentro de la indagación de la referencia que aquí se impulsa en su contra por un presunto delito contra la Administración Pública, en averiguación”.

26. El 11 de marzo de 2010, la abogada conciliadora del Centro de Conciliación de la Personería de Medellín hizo constar que no concurrieron a la diligencia de conciliación las personas solicitadas por el actor, Iván Darío Restrepo García, con el objeto de llegar a un acuerdo en la restitución del inmueble que en el año 2004 él adquiriera al señor Samuel Bernardo Muñoz Cardona. (Nótese que el contrato entre estos dos ciudadanos, reseñado en el numeral 4 anterior, es del 6 de enero de 2009.)

27. El 13 de marzo de 2010,<sup>31</sup> Acción Social expidió una certificación en la cual consta que el

actor y su grupo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

28. En marzo 23 de 2010<sup>32</sup> la Secretaría de Gobierno de Bello expidió una comunicación en la cual, en respuesta a otro derecho de petición del actor, se afirma, entre otras cosas, lo siguiente:

Una vez más me permito comunicarle que para dar respuesta a las actuaciones del Inspector Primero de Machado, es él quien ha venido conociendo directamente esta problemática y por tal motivo es el responsable de dar respuesta de su actuar, para lo cual en días pasados se le requirió en esta oficina para preguntarle sobre su actuar a lo que respondió que él ha venido obrando conforme a sus funciones y que en ningún momento ha autorizado construcción alguna...En las copias que reposan en la Secretaría de Gobierno existe copia de dicho documento, pero al preguntarle al inspector por este documento él aduce que en ningún momento autorizó la construcción, que lo que quiso dejar claro fue que al presentarse la respectiva licencia para la construcción se podría continuar con las obras para lo cual concedió un plazo de tres meses (90 días). En cuanto a los trámites que se estén adelantando para la demolición, es competencia de la Inspección Primera mirar si se cumplió o no con la legalidad de la construcción tal y como lo estipula la ley 810 de 2003.

Finalmente, le aclaran que “el único procedimiento que contempla la ley para proteger la posesión por perturbación a la misma es el procedimiento especial denominado “querrela civil de policía”.

29. El 23 de marzo de 2010<sup>33</sup>, el Secretario de Planeación del Municipio de Bello, en respuesta a otro derecho de petición del actor, después de recapitular el trámite dado a peticiones anteriores, reitera lo que ya había contestado la Corporación para el Desarrollo de la Gestión Social CORPES, en el sentido de que en “el resto del barrio, que es de propiedad de la familia Peláez Tobón, están realizando un estudio de factibilidad con la Secretaría de Planeación municipal para realizar una posible legalización”. Seguidamente, pasa a contestar las preguntas puntuales del peticionario, en los siguientes sentidos:

-En efecto, la Secretaría de Planeación está adelantando el estudio de factibilidad para la legalización del barrio, pero la encargada de ejecutar dicho plan de legalización es la entidad llamada CORPES.

-Ese proceso de legalización debe someterse a un convenio interadministrativo de cofinanciación con la Empresa de Vivienda de Antioquia, por así disponerlo un acuerdo del Concejo Municipal.

30. El 19 de mayo de 2010<sup>34</sup>, citado por el Juzgado que conoció en primera instancia de la tutela para que aclarara sus pretensiones, el actor afirmó:

“Soy propietario de un lote de tierra en el paraje Calle Vieja o Las Orquídeas, que adquirí por medio de compraventa al señor Samuel Muñoz y éste lo adquirió del señor Gustavo Adolfo Peláez Tobón de los derechos gerenciales que tenía por estas tierras. El 6 de enero del año 2009, fui desplazado de dichas tierras por el grupo armado Los Trianas, los cuales me indicaron que me tenía que retirar de ese lugar a las buenas o a las malas, por que se le había indicado al señor Samuel que no podía vender. Posteriormente, cuando me retiré de mis tierras, empezaron a construir el señor Sandro Bustamante, administrador de la familia Peláez Tobón, hechos que comuniqué en la Inspección Primera de Machado, el cual expidió orden de parar la obra y orden de citación para que comparecieran allí, pero no asistieron, cuando iban a vaciar la loza me dirigí a la Secretaría de Gobierno del Municipio de Bello, encargados de dirigir las inspecciones, la doctora María Victoria Lora, ordenó a la permanencia ir al sitio donde estaban construyendo con una orden al comando de policía para que se hicieran presente y acompañaran al inspector de permanencia, esto fue el 9 de octubre de 2009, al llegar a la obra se encuentra con un documento expedido por la accionada, en el que se argumenta que se encuentra en trámite licencia de construcción y al final dice continuar con la obra, por eso permitieron terminar la obra...

Mi solicitud es ordenar a la Inspección Primera de Policía la demolición de las dos obras construidas en mi lote de tierra, o en su defecto una reparación económica por los perjuicios causados, pues por negligencia del Inspector se terminó la obra...”

Al ser preguntado por la fecha de la compraventa, afirmó:

El señor Samuel Muñoz me adeudaba desde el 2006, la suma de \$8.000.000 de pesos, con un tiempo de pago de un año, con intereses corrientes del 2%, el año se cumplió el 10 de diciembre de 2007, al no tener el dinero para cancelar dicha deuda, me dio en pago un lote, que tenía en el paraje Calle Vieja, ya que los otros lotes que poseía ya los había vendido, me entregó dicho lote con un rancho construido en cancel, teja eternal con agua y luz, el cual

ocupé el día de la entrega, no realizamos ningún documento de compraventa pues no lo creí necesario porque pensaba que mi estadía en ese sitio iba a ser por poco tiempo, ya que permanecía más tiempo en mis locales comerciales en el barrio La Gabriela, en diciembre de 2008 iba a venderlo pero no pude hacerlo por que estos individuos no lo permitieron, exigiéndome el compraventa, hablé con el señor Samuel y elaboramos la compraventa, el 6 de enero de 2009, ese mismo día se hizo reunión con el grupo armado Los Triana, para enseñarles el documento pero en esa reunión me informaron que me tenía que ir ya que esas tierras se habían comprado muy baratas y ellos no habían dado la autorización para vender y además la familia Peláez Tobón, tenían escritura de ese lote, por lo que les solicité que me la mostraran y me dijeron que la escritura apenas la estaban realizando en la Notaría.”

Cuando se le preguntó si poseía escrituras, afirmó que no, que sólo poseía “compraventas, como toda la comunidad en ese sector, por que es un barrio en el que todos tienen posesión y compraventa hecha por los herederos de la familia Peláez Tobón, los cuales permitieron la construcción de dicho barrio”. Finalmente, después de describir su precaria situación laboral, informa que instauró una demanda posesoria que correspondió al Juzgado Tercero Penal Municipal de Bello, 35 en el que lleva 8 meses esperando que le nombren abogado por vía del amparo de pobreza.

De esta exhaustiva relación de las pruebas obrantes en el expediente se deduce que toda la controversia gira en torno a la propiedad sobre un lote de terreno. El actor, en ocasiones, alega ser el propietario, con base en los documentos privados que él llama “compraventas”, y en otras, alega ser, al menos, un poseedor con derechos. De otra parte, obran en el expediente copias de escrituras públicas, certificados de libertad y tradición, y declaraciones que parecen acreditar la propiedad en cabeza de otras personas. Sin embargo, hay discrepancias en los números de matrícula que aparecen en unos y otros documentos, y no existe un historial de títulos en el expediente que permita dilucidar con certeza la sucesión de transacciones que permiten aclarar, más allá de toda duda, la verdadera propiedad sobre el predio materia del debate.

4. Procedencia de la acción de tutela frente a actuaciones de las inspecciones de policía, especialmente relacionadas con protección de la posesión.

La jurisprudencia de la Corte ha considerado reiteradamente que las actuaciones policivas

también están gobernadas por la garantía constitucional del debido proceso<sup>36</sup>, y en esa medida, pueden ser examinadas por la vía de tutela, pero sólo si se han agotado, o no existen, recursos de protección adecuados en su interior: “La existencia de medios de defensa, dentro del proceso policivo, busca evitar que se vulnere el debido proceso y corresponde, primeramente, a las partes hacer uso activo y oportuno de los mismos para evitar que ello se produzca”<sup>37</sup>, a menos que se trate de evitar un perjuicio irremediable, esto es, un perjuicio “que impide que la víctima pueda ser puesta en el mismo estado o situación en que se encontraba antes de la ocurrencia del hecho dañoso”<sup>38</sup>.

También ha considerado la Corte que los procesos policivos encaminados a evitar o impedir la perturbación de la posesión tienen carácter jurisdiccional, esto es, constituyen ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de una autoridad administrativa, y por lo tanto, la eventual procedencia de la acción de tutela contra las decisiones en ellos tomadas se somete a las mismas reglas sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Esta consagrado en la legislación (art. 82 C.C.A.), y así lo ha admitido la doctrina y la jurisprudencia de que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dictan son actos jurisdiccionales, excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no actos administrativos.

En razón de lo anterior y dada la naturaleza material de actos jurisdiccionales que tienen las referidas providencias, cuando se alegue la tutela del debido proceso, por estimarse violado con motivo de la actuación de las autoridades de policía en el trámite de los procesos policivos, para que aquella prospere es necesario que se configure una vía de hecho, en los términos que ha precisado la jurisprudencia de la Corte, pues en esta clase de procesos las autoridades de policía, para el ejercicio de sus competencias, están amparadas por la autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los jueces (art. 228 C.P.). Es decir, que como titulares eventuales de la función jurisdiccional, en la situación específica que se les somete a su consideración, gozan de un margen razonable de libertad para la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho. No es posible, en consecuencia, pretender que a través de la tutela el juez constitucional se convierta en una instancia revisora obligada de las decisiones de las autoridades de policía, porque ello implicaría sustituir la competencia de dichos funcionarios y desconocer la autonomía e independencia

que les son propias. Por consiguiente, sólo cuando se configure una vía de hecho en la actuación policiva puede el juez de tutela invalidar la respectiva providencia y ordenar el restablecimiento del debido proceso.<sup>39</sup>

En particular, la jurisprudencia constitucional tiene bien establecido que los asuntos relacionados con la restitución o reivindicación de una posesión no son materia de acción de tutela, pues no se trata en principio de asuntos relacionados con un derecho fundamental:

El hecho de que una persona se comporte como señor y dueño de un bien, sea o no de su propiedad, lo reconoce la ley colombiana como generador de consecuencias jurídicas y lo protege bajo la denominación de posesión, en las normas del Título VII del Código Civil; pero, no es uno de los derechos consagrados por el Constituyente de 1.991 como fundamental, así algún sector de los doctrinantes la hayan considerado como tal. La posesión, como la propiedad, goza de la garantía estipulada en el artículo 58 de la Carta Política; pero ello no es suficiente para que proceda la acción interpuesta.

Si bien es cierto que en algunos casos se ha otorgado la tutela a quien reclama protección para su posesión (véase la Sentencia T-174 adoptada por esta Sala de Revisión el 5 de mayo de 1.993), en ninguno de esos casos se tuteló la posesión misma, sino el derecho al debido proceso u otro de los fundamentales, con cuya violación indirectamente se afectaba a aquella.<sup>40</sup>

En conclusión: (i) las actuaciones de los inspectores de policía, como las de toda autoridad pública, pueden eventualmente ser controvertidas en vía de tutela, cuando de sus decisiones se derive eventual afectación de un derecho fundamental, y no exista otro mecanismo de defensa judicial; (ii) en ciertos casos, como en el tema de la protección a la posesión, los inspectores fungen como autoridad jurisdiccional, y en tal caso, la procedibilidad de la tutela se sujeta, además, a los requisitos específicos de la tutela contra providencias judiciales; (iii) Por regla general, los trámites policivos que se refieren a asuntos de propiedad, posesión, o tenencia, no involucran derechos fundamentales y por ende la tutela no es procedente, a menos que (iv) se detecte una flagrante violación del debido proceso, que no pueda ventilarse por una vía ordinaria.

## 1. Análisis del caso concreto.

Las reglas jurisprudenciales esbozadas en el acápite anterior son plenamente aplicables al presente caso, y llevan a la Sala a concluir que no es procedente la acción de tutela interpuesta por el actor, razón por la cual se confirmarán los fallos de instancia.

### 5.1 No se ha vulnerado el debido proceso.

En primer lugar, no se detecta violación alguna del debido proceso por parte de la Inspección accionada. Por el contrario, percibe la Sala adecuada diligencia procesal, en la medida en que, una vez recibida la querella policiva, se procedió a realizar las inspecciones oculares, y a tomar las declaraciones pertinentes, que llevaron a la conclusión de que no es claro y evidente que el actor en efecto tuviera un derecho posesorio sobre el predio en cuestión. Las distintas diligencias reseñadas en el punto 2. anterior, ponen de presente que la Inspección atendió la querella del actor, practicó las diligencias pertinentes, pero se abstuvo de realizar lo solicitado, por no encontrar sustento fáctico en la petición. . El hecho de que la pretensión original del querellante, actor de la presente tutela, no haya prosperado, no significa, en si mismo, violación alguna al debido proceso.

### 5.2 El aparente derecho a la posesión no es fundamental.

En segundo lugar, el asunto debatido no involucra derechos constitucionales fundamentales. Al no haber violación al debido proceso, cabe examinar si existe alguna cuestión sustancial de alcance constitucional. La Sala encuentra que la discusión versa sobre los derechos posesorios o de propiedad respecto de un predio, y como se explicó en acápite anterior, este tipo de controversias no involucran, al menos en principio, derechos fundamentales susceptibles de protección por la vía de la acción de tutela.

El trámite policivo se origina en la convicción que el actor tiene de poseer un mejor derecho de posesión o de propiedad sobre un predio que adquirió por transacción privada, para lo cual aportó copias de los contratos privados -curiosamente avalados en Notaría- que dan cuenta de una transferencia de dominio del predio, al menos aparente, en su favor. Pero, por otro lado, obran en el expediente, pruebas que indicarían que sobre ese mismo predio existen títulos jurídicos plenos, en cabeza de otras personas. La dilucidación de ese debate no compromete derechos fundamentales, sino derechos de rango legal, susceptibles de

protección por otras vías judiciales.

### 5.3 Existencia de otro mecanismo de defensa judicial.

#### 1. Razones de la decisión.

La Sala confirmará los fallos de instancia, por considerar que los reclamos formulados por el actor no se relacionan directamente con la protección de un derecho constitucional fundamental, sino con derechos de dominio o posesorios, que si bien son constitucionalmente protegidos, no tienen la categoría fundamental que permita su protección por la vía de la acción de tutela; tampoco se detecta que en la tramitación realizada por la Inspección de Policía accionada, se haya desconocido el debido proceso y, finalmente, se constata la existencia de un mecanismo principal de protección judicial, específicamente concebido para que en él se tramiten pretensiones como la planteada por el actor en el escrito de tutela. Darle trámite a la acción de tutela en casos como este desconocería el carácter subsidiario que la Constitución establece para este mecanismo de protección constitucional.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido el 19 de julio de 2010 por el Juzgado Décimo Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, que a su vez confirmó el fallo proferido el 3 de mayo de 2010 por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín, que denegó la acción de tutela interpuesta por IVÁN DARÍO RESTREPO GARCÍA contra el Inspector Primero Municipal de Policía de Machado- Bello.

Segundo.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Acción de tutela presentada personalmente el 20 de abril de 2010 ante la Oficina Judicial de Medellín.

2 Fl 13.

3 Fl 42.

4 La Sala constata que este documento no es una escritura pública. Es por lo menos llamativo que, tratándose de una transferencia de dominio sobre un bien inmueble, la Notaría Segunda de Bello haya procedido a su autenticación sin señalarle a los interesados los requisitos y formalidades que deben cumplirse en estos casos.

5 Fl 43.

6 Fl 44.

8 Fl 50.

9 Fl 64.

10 Fl 16.

11 Fl 39.

12 Fl 58.

13 Fl 73.

14 Fl 75.

15 Fl 63.

16 Fl 79.

17 Fl 81.

18 Fl 14.

19 Fl 41.

20 Fl 15.

21 Fl 59.

22 Fl 60.

23 Fl 61.

24 Fl 40.

25 Fl 56.

26 Fl 22.

27 Fl 17.

28 Fl 18.

29 FI 35.

30FI 92.

31 FI 23.

32 FI 28.

33 FI 115.

34 FI 95.

35 En el escrito de tutela, se habla en cambio del Juzgado Primero Civil Municipal de Bello.

36 T-091/03.

38 T-085/96.

39 T-149/98. En el mismo sentido, T-699/99: “las providencias expedidas dentro de procesos policivos son verdaderos actos jurisdiccionales no sujetos a la posterior revisión de la justicia Contencioso Administrativa y por lo mismo susceptibles de ser demandados en vía de tutela puesto que contra ellos no cabe ningún otro medio de defensa judicial”; T-324/02: “Esta Corporación, en múltiples pronunciamientos ha resaltado los procesos policivos como uno de aquellos ámbitos sujetos al estricto respeto de los derechos fundamentales de trascendencia procesal y de allí por qué haya advertido la posibilidad de que se incurra en vías de hecho si en ese tipo de procesos se desconocen los derechos fundamentales de los intervinientes, en particular en aquellos procesos en los que las autoridades de policía cumplen funciones jurisdiccionales.”; T-091/03: “Los amparos policivos han sido asimilados a controversias de naturaleza jurisdiccional, hasta el punto que la providencia que culmina la actuación tiene idéntica naturaleza”, y T-1104/08: “cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dictan son actos jurisdiccionales”.

40 T-172/95. En el mismo sentido, la T-249/98: “el interés jurídico que se alega frente a una eventual posesión, ubica la controversia en el ámbito de los derechos de orden legal y no constitucional, pudiendo ser reclamado para su reconocimiento y protección en una instancia

judicial diferente; la T-707/99: “se sabe que existen los amparos posesorios, cuando se afecta la posesión hay protección policiva y protección judicial, en consecuencia, dado el carácter subsidiario de la tutela, las vías adecuadas son policivas o propias de la jurisdicción civil.”; y la T-324/02: “Es cierto que a través de la acción de tutela puede procurarse la protección de aquellos derechos fundamentales vulnerados en el proceso policivo. No obstante, para que ello sea así se requiere que se haya incurrido en acciones u omisiones de tal entidad, que, además de viciar su validez legal, conculquen las garantías constitucionales de trascendencia procesal y le hagan perder al proceso policivo su legitimidad como acto de poder público”.