

Sentencia T-349/14

(Bogotá D.C., Junio 6)

PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Marco normativo

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Procedimiento

El procedimiento a través del cual se realiza el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, por lo tanto, una vez se realice el acto de invasión a un predio por vías de hecho, (i) se hace una solicitud de protección policiva, (ii) la inspección de policía profiere un auto por medio del cual avoca conocimiento y procede a la (iii) notificación del querellado, (iv) se practica la diligencia de lanzamiento, decretando las pruebas de ser necesario y (v) se toma una decisión que debe ser tomada el día de la inspección ocular y debe estar encaminada a restablecer el inmueble a su situación anterior a la invasión, para ello la inspección de policía levanta un acta de la diligencia y de ser necesario, se realiza un inventario de los bienes de los ocupantes. La anterior decisión es susceptible del (vi) recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia y el recurrente deberá exponer las razones que la sustentan, y en subsidio de (vii) apelación, del cual conoce el gobernador una vez se le remita el expediente. Resuelto el recurso, la decisión queda en firme y debe notificarse a las partes y el gobernador podrá ordenar al alcalde o al funcionario que haga sus veces, el cumplimiento de la providencia o tomar las medidas necesarias para su ejecución.

MEDIDAS POLICIVAS QUE IMPLICAN DESALOJO-Son de carácter provisional

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS QUE ESTABLECEN ORDENES DE DAR, HACER O NO HACER-Procedencia para decisiones adoptadas en el procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de hecho

Las decisiones adoptadas en el procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de

hecho, se ajusta a lo establecido por esta Corporación respecto a las providencias judiciales, para lo cual es aplicable el precedente sobre la procedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas que establecen órdenes de dar, hacer o no hacer. Por lo tanto, el acatamiento y cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales o, en este caso jurisdiccionales, por parte de las entidades públicas y los particulares es uno de los pilares básicos de un Estado Social de Derecho. La jurisprudencia constitucional en varias oportunidades ha señalado que a través del cumplimiento de las providencias judiciales se garantiza la efectividad y materialización de los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden ante la administración de justicia. Se ha reiterado que el mecanismo tutelar resulta procedente cuando se encuentra ante el incumplimiento de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador. En estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la providencia judicial, pues a pesar de la existencia de un mecanismo alternativo, como el proceso ejecutivo, éste “no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”.

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Distinción entre obligaciones de hacer y de dar

La Corte Constitucional ha establecido una diferenciación dependiendo de la naturaleza de la obligación contenida en la sentencia judicial que se incumple, con la finalidad de establecer la procedencia de la acción de tutela para su cumplimiento. Ha reiterado que el mecanismo tutelar resulta procedente cuando se encuentra ante el incumplimiento de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador; en estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la sentencia judicial. Por el contrario, cuando la providencia ordena una obligación de dar, en principio, la acción de tutela es improcedente para ordenar el cumplimiento de la orden; en esos eventos, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de éste tipo de obligaciones, como es el proceso ejecutivo.

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE DAR-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial como es el proceso ejecutivo

Esta Corporación ha sostenido que el proceso ejecutivo es más idóneo para garantizar el cumplimiento de obligaciones de dar que para hacer efectivas las obligaciones de hacer, pues respecto a aquellas, existen mecanismos procesales para hacer más eficaz el acatamiento. No obstante, “en ambos casos, depende del carácter fundamental del derecho amenazado por la ausencia de ejecución de la providencia judicial -más allá de la violación al debido proceso y al derecho a la administración de justicia, desconocidos ambos por la ausencia de ejecución de la providencia-, lo que determina si el trámite ejecutivo constituye o no un mecanismo idóneo que haga improcedente la acción de tutela”.

DERECHO AL TERRITORIO COLECTIVO DE COMUNIDAD INDIGENA-Alcance/DERECHO AL TERRITORIO COLECTIVO DE COMUNIDAD INDIGENA-Fundamental

DESALOJO FORZOSO DE COMUNIDAD INDIGENA-Debe respetar debido proceso y derechos de los desalojados

Corresponde a las autoridades administrativas verificar previo a la diligencia de lanzamiento, los derechos fundamentales de quienes se encuentran ocupando el predio por vías de hecho, sobre todo cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las comunidades indígenas, frente a las cuales el Estado tiene mayor responsabilidad, por lo cual se deben garantizar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos de las personas afectadas.

PROCESO DE RESTITUCION DE TIERRAS-Contenido en la ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”, fueron diseñadas para atender las diferentes problemáticas de la población víctima del conflicto armado y las comunidades y pueblos indígenas y, consagran las disposiciones, procedimientos concretos y autoridades competentes para satisfacer el goce efectivo de los derechos fundamentales, entre ellos, establece medidas reparativas como la restitución de tierras y la adjudicación de baldíos.

ACCION DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EN EL MARCO DE UN PROCESO POLICIVO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Improcedencia por

existir otro medio de defensa judicial como es el de restitución de tierras y no demostrar perjuicio irremediable

Se declara la improcedencia de la acción de tutela presentada por unas personas cuya pretensión es que se ordene a la administración municipal el cumplimiento de la decisión proferida en el marco de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho y, en consecuencia, se desalojen a los invasores del predio de su propiedad. Lo anterior, en la medida en que existe otro mecanismo judicial ordinario, idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados, que es el proceso judicial de restitución de tierras, que permite garantizar el restablecimiento del derecho que ha sido presuntamente vulnerado, porque en este proceso cuentan con las oportunidades procesales para ser oídos; máxime, cuando queda demostrado que no media un perjuicio irremediable que torne procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio de amparo

Referencia: Expediente T-4.084.731.

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Puerto Carreño el 28 de junio de 2013 que revocó la providencia del Juzgado Segundo Promiscuo de Puerto Carreño el 7 de junio de 2013 que declaró improcedente la acción de tutela.

Accionantes: Ángel Roberto Chacón Gutiérrez y otro.

Accionado: Alcaldía del municipio de Puerto Carreño.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: debido proceso y acceso a la administración de

justicia.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: la omisión de la entidad accionada de cumplir la decisión adoptada por la Inspección de Policía del municipio de Puerto Carreño el 6 de julio de 2012 y confirmada por el Gobernador del Departamento de Vichada mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012, de ordenar el desalojo de la comunidad indígena Kanalitojo, del predio Curazao.

1.1.3. Pretensión: se ordene a la entidad accionada dé cumplimiento a lo resuelto mediante decisión del 6 de julio de 2012 por la Inspección de Policía de Puerto Carreño y confirmado mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012 por el Gobernador del Departamento del Vichada y, en consecuencia, desalojen a los invasores del predio Curazao.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El 27 de junio de 2012, los señores Ángel Roberto Chacon Gutiérrez, Luz Mariana Curbelo y otros, interpusieron una querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de los señores Alexander Achagua Martínez, Miller Achagua Martínez, Miller Achagua, Ermes Herrera, Marcos Julio García Achagua, Pedro Julio García, Luis Carlos Huerta García y demás personas indeterminadas.

1.2.2. Mediante Resolución No. 016 del 31 de junio de 2012, la Inspección de Policía del municipio de Puerto Carreño avocó conocimiento de la querella y ordenó realizar una diligencia de inspección ocular el 6 de julio de 2012 en el predio denominado Curazao[2], ubicado en la vereda Tres Iglesias o Juriepe, para verificar los hechos expuestos en la querella policiva[3]. En la diligencia, la inspectora decidió ordenar el lanzamiento de los querellados. El vocero de los querellados interpuso recurso de apelación contra la decisión proferida por la inspectora de policía[4].

1.2.3. Mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012[5], el Gobernador de Vichada confirmó la decisión proferida por la Inspección de Policía y decidió suspender la diligencia de lanzamiento con el fin de que las autoridades policivas verificarán la condición de indígenas de los querellados y procedieran a su reubicación. Además, requirió a la Alcaldía Municipal para que garanticen los derechos de las comunidades indígenas. Y ordenó a los querellados suspender los actos perturbatorios de la tenencia del predio.

1.2.4. El 13 de agosto de 2012, los voceros de la comunidad indígena de Kanalitojo, antes Puerto Colombia, solicitaron la revocatoria directa de la Resolución No. 013 del 28 de junio de 2012 proferido por la Inspección de Policía de Puerto Carreño, pues en su consideración el predio que fue objeto del lanzamiento por ocupación de hecho hace parte del asentamiento ancestral indígena de la comunidad Kanalitojo, en donde habitan los indígenas de las etnias Sáliba, Sikuaní y Amorúa[6]. Mediante Resolución No. 299 del 25 de septiembre de 2012[7], la Alcaldía de Puerto Carreño decidió no revocar la resolución demandada, pues de conformidad con el artículo 125 del Decreto 1355 de 1970, la acción policiva de lanzamiento por ocupación es de carácter cautelar y no tiene por objeto controvertir el derecho de dominio y por lo demás, según la Ley 1437 de 2011, artículo 2 las disposiciones normativas de dicha ley no se aplican a procedimientos policivos, pues requieren de decisiones de aplicación inmediata.

1.2.5. Por medio de petición radicada el 4 de septiembre de 2012, los accionantes solicitaron al Alcalde del municipio de Puerto Carreño y a la Inspección de Policía, el cumplimiento a la orden policiva. Solicitud reiterada el 16 de octubre del 2012 y del 28 de noviembre del mismo año y el 31 de enero de 2013[8]. Sin embargo, a la fecha de interposición de la acción de tutela, las entidades no han suministrado respuesta a la petición, ni han ordenado el cumplimiento de la orden policiva.

1.2.6. Los señores Marco Julio García Achagua y Ramón Cedeño interpusieron una acción de tutela contra la Inspección de Policía de Puerto Carreño, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, consulta previa e igualdad; que decidió en primera instancia el Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Carreño en fallo del 27 de noviembre de 2012, que negó el amparo, pues consideró que las autoridades administrativas han aplazado el desalojo de la comunidad hasta tanto pueda ser reubicada[9].

1.2.7. El 10 de diciembre de 2012, mediante Resolución No. 418 proferida por la Alcaldía de Puerto Carreño[10], se ordenó la reubicación provisional de los ocupantes del predio Curazao, requiriendo el acompañamiento de los entes de control para que intervengan en el proceso de reubicación. Y en la Resolución No. 419 de la misma fecha[11], la Alcaldía comisionó a la Inspección de Policía para realizar la reubicación, trasladando los animales, enseres, y hacer entrega de una porción de alimentación semanal.

1.2.7.1. Nuevamente, el 25 de enero de 2013 el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño decidió una segunda acción de tutela interpuesta por el señor García Achagua contra la Inspección de Policía de Puerto Carreño y la Gobernación de Vichada, por la presunta vulneración del derecho a la consulta previa, pero ésta fue negada por improcedente, pues el juez estimó que el predio que ocupan los accionantes no es un territorio ancestral, nativo o tradicional, sobre el cual proceda el derecho a la consulta previa y el proceso policivo atendió a criterios de razonabilidad [12].

1.2.8. El 19 de febrero de 2013, la Alcaldía profirió la Resolución No. 069, por medio de la cual modificó parcialmente la Resolución No. 418 de 2012 y ordenó la ubicación de la comunidad indígena en el predio Puerto Colombia.[13]

1.2.9. El 13 de marzo de 2013, la apoderada de los accionantes solicitó a la Inspección de Policía de Puerto Carreño el cumplimiento de la orden de lanzamiento por ocupación de hecho de los querellados del predio Curazao[14].

1.2.10. El 21 de marzo de 2013, el Incoder fijó un edicto para la constitución del resguardo indígena en beneficio de las etnias Sáliba, Amorúa y Sikuani.[15]

1.2.11. El 22 de marzo de 2013, el Procurador Sexto II Judicial Ambiental Agrario del Meta presentó ante la Inspección de Policía de Puerto Carreño una solicitud de nulidad fundada en el numeral 9 del artículo 140 C.P.C, al no haber vinculado y notificado a la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior en el proceso policivo[16]; la cual fue negada por la inspectora mediante Resolución No. 012 del 11 de abril de 2013[17].

1.2.12. Afirman los accionantes que a pesar de que se ha fijado fecha para el supuesto desalojo, el alcalde no ha logrado coordinar y lograr el acompañamiento a la diligencia por parte de la policía nacional, por lo cual se afecta su mínimo vital y vulnera el debido proceso, pues han pasado más de 9 meses sin que la administración haya cumplido la decisión policiva.

2. Respuesta de la entidad accionada.

2.1. Alcaldía de Puerto Carreño[18].

Manifestó que la Alcaldía ha suministrado respuesta a las peticiones formuladas por el accionante, pues incluso en presencia del Ministerio Público se realizaron dos de las cuatro reuniones que ha convocado el despacho del alcalde para tratar de encontrar una solución a la problemática suscitada con el predio Curazao. Asimismo, informó que la administración ha ordenado a los querellados dentro del proceso policivo, que se abstengan de realizar obras en el predio, sin embargo, la comunidad se ha opuesto a dichas decisiones por considerar que se trata de un territorio ancestral.

Sostuvo que por medio de las Resoluciones No. 418 y 419 de 2012 ha ordenado a la Inspección de Policía municipal realizar acompañamientos, para solicitar el cumplimiento de la Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012. No obstante, informó que no ha sido posible ordenar el lanzamiento de los querellados por razones ajenas a la administración, como por ejemplo: (a) medidas provisionales ordenadas al interior de acciones de tutela instauradas por la comunidad indígena; (b) solicitud de nulidad elevada por el Procurador Judicial Ambiental, por lo cual se ha visto en la obligación de suspender la diligencia de lanzamiento, (c) que la población querellada es una comunidad indígena que tiene el asentamiento humano en el predio materia de litigio y existen tratados internacionales que les otorga una protección constitucional reforzada. (d) Que la Gobernación de Vichada mediante Resolución No. 252 de 2012, artículo 2, resolvió “SUSPENDER la diligencia de lanzamiento, hasta tanto se realice la reubicación de esta comunidad en otro predio, (e) acción de Revocatoria Directa instaurada por la parte querellada, (f) pronunciamientos por el Ministerio del Interior Asuntos Indígenas Minorías y ROM, (g) solicitud de revisión de procedimiento por parte del Ministerio del Interior Asuntos indígenas Minorías y ROM junto con su visita a éste municipio para revisar el expediente, (9) pronunciamientos de la Policía Nacional y demás autoridades a nivel departamental y municipal que sobre el asunto han hecho sugerencias e indicaciones a esta despacho, entre otros.

Igual recordó que la administración esta en la obligación de cumplir con las decisiones adoptadas, pero acatando la ley y las normas constitucionales, velando por los intereses de todos los involucrados. En virtud de lo cual, no se ha podido restablecer el statu quo que solicita el accionante respecto al predio Curazao.

2.2. Por medio de auto del 5 de junio de 2013, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal decidió vincular al proceso de tutela al comandante de la Policía del municipio de Puerto

Carreño, a la Inspección de Policía y al señor Marco Julio García Achagua[19].

2.2.1. El comandante del Departamento de Policía de Vichada[20], manifestó que la Policía se encuentra al servicio de las autoridades administrativas y judiciales con el objetivo de preservar el orden público y los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, señaló que la policía no cuenta con el personal calificado para realizar el desalojo de más de 350 personas, entre ellas, familias indígenas afectadas pertenecientes a aproximadamente 69 etnias (Amorúa, Sáliba y Sikuni) y entre los cuales se encuentran niños, mujeres y ancianos. Por tal motivo, solicitó una sección del ESMAD para llevar a cabo el lanzamiento, de acuerdo a lo establecido en los protocolos.

2.2.2. La inspectora de Policía municipal de Puerto Carreño[21] informó que ha cumplido con lo establecido por el Gobernador de Vichada en la Resolución No. 252 de 2012 y ha suspendido el desalojo de la comunidad indígena, pero advirtiéndole que según sus obligaciones legales debe verificar el lanzamiento y la entrega del predio Curazao a los accionantes.

2.2.3. El señor Marco Julio García Achagua[22] solicitó que se cumplan lo dispuesto por la normatividad y la jurisprudencia constitucional sobre la protección de derechos fundamentales de comunidades indígenas, pues estima que las autoridades administrativas han vulnerado su derecho al debido proceso al despojarlos de su territorio ancestral. Manifestó que el predio Curazao “ha sido habitado tradicionalmente por los pueblos indígenas de la zona”. Informó que la comunidad solicitó al Incoder la constitución del resguardo en el año 2000, pero no han dado respuesta a dicha petición y, con la orden de desalojo del año 2012, se vulneró su derecho a la consulta previa, al debido proceso, a la vivienda digna y al trabajo, pues desconoció la administración municipal que el predio en disputa es ancestral, razón por la cual recae una protección especial y la necesidad de consultar previamente cualquier decisión que afecte el modo de vida de la comunidad indígena.

Por último, estimó que cualquier tipo de negocio jurídico que se realice sobre un predio baldío es nulo e ilegal, por lo cual el querellante en el proceso policivo no tiene derecho gozar de la tenencia del inmueble.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión.

3.1. Sentencia del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Puerto Carreño, del 7 de junio de 2013[23].

Declaro la improcedencia de la acción de tutela. Consideró que la Resolución No. 252 de 2012, por medio de la cual la Gobernación de Vichada confirmó la decisión de desalojar a la comunidad indígena, también decidió suspenderlo – en la parte motiva estableció el término de un mes, aunque en la parte resolutive hizo mención de dicho plazo- para realizar el desalojo y en todo caso, hasta tanto se logrará reubicar a las personas asentadas en el predio Curazao. Estimó que si bien han pasado más de 11 meses sin que la administración cumpla la decisión de desalojar a la población indígena, no se trata de una actitud negligente sino que obedece a un mandato legal y constitucional.

Por otra parte, señaló que la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso de los accionantes ya fue objeto de una decisión judicial por parte del Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, en la cual se exigió a la Alcaldía municipal de Puerto Carreño, cumplir la Resolución No. 252 de 2012, por lo cual por “sustracción de materia hace inviable efectuar cualquier análisis en torno de los presuntos derechos fundamentales trasgredidos”.

3.2. Impugnación[24].

La apoderada de los accionantes impugnó la decisión proferida por el a quo, manifestando que el juez de instancia no valoró los elementos probatorios que demuestran que la administración municipal ha sido negligente y ha omitido el cumplimiento de sus obligaciones, pues ni siquiera ha realizado un cronograma de actividades para reubicar y desalojar a la comunidad que esta asentada en el predio Curazao. Y aunque han transcurrido más de 11 meses, sin dar cumplimiento a las decisiones de la Inspección de Policía, la conducta dilatoria y omisiva de la Alcaldía, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

3.3. Sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, del 28 de junio de 2013[25].

Revocó la sentencia proferida por el juez de primera instancia y en su lugar, amparo el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. Razón por la cual ordenó a la

Alcaldía del municipio de Puerto Carreño que en el término de 30 días, procediera a la reubicación de la población indígena asentada en el predio Curazao, en coordinación con los organismos de control del Ministerio Público, el ICBF, la Policía Nacional y las autoridades competentes, a un lugar que ofrezca condiciones dignas, seguras y saludables para su desarrollo colectivo y puedan preservar su identidad cultural, tal como se ordenó en la Resolución No. 252 de 2012. Además, ordenó a la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Gobernación de Vichada, para que procedan a prestar asesoría, asistencia y orientación integral a la comunidad Kanalitojo.

Consideró el juez, que la administración municipal ha actuado con “total informalidad y desatención frente a la situación objeto de examen” pues no ha dado cumplimiento a lo ordenado en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación y han transcurrido más de 11 meses sin que se hayan realizado las acciones pertinentes para dar fin a la querella, ni tampoco ha realizado un cronograma de actividades tendientes a ofrecer una solución a la problemática. Así, estimó que de acuerdo al artículo 12 del Decreto 747 de 1992, la diligencia de lanzamiento debe realizarse al día siguiente del recibo del expediente de segunda instancia en la Alcaldía, y aunque el Gobernador decidió suspenderla mientras se reubica a la comunidad de Kanalitojo, lo cierto es que la mora en el cumplimiento del desalojo no puede ser indefinida en el tiempo, pues se deben realizar las medidas conducentes para materializar el desalojo y la reubicación de la comunidad, otorgando un plazo razonable para ello y, con la omisión las autoridades administrativas han transgredido el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36[26].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia (arts. 29, 228 C.P).

2. 2. Legitimación activa. Los señores Ángel Roberto Chacon Gutiérrez y Luz Mariana Curbelo, titulares de los derechos fundamentales invocados, interpusieron acción de tutela por medio de apoderado judicial[27]

2.3. Legitimación pasiva. La Alcaldía municipal de Puerto Carreño es una autoridad pública y como tal es demandable en el proceso de tutela, de acuerdo al artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

2.4. Inmediatez. La demanda de tutela fue presentada[28] dos meses después de que la Inspección de Policía de Puerto Carreño resolviera la solicitud de nulidad de la Resolución No. 252 de 2012, mediante la cual la Inspección de Policía decidió desalojar a la comunidad asentada en el predio Curazao, presentada por el Procurador Sexto II Judicial Ambiental Agrario del Meta[29]; esto es, un término razonable para la interposición de la acción de tutela.

2.5. Subsidiariedad. En la medida en que el requisito de subsidiariedad es relevante para evaluar en el caso concreto la procedencia de la acción de tutela, pues la pretensión de los accionantes es que se cumpla la decisión jurisdiccional tomada por la Inspección de Policía del municipio de Puerto Carreño el 6 de julio de 2012 y confirmada por el Gobernador del Departamento de Vichada mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012, de ordenar el desalojo de la comunidad indígena Kanalitojo del predio Curazao, porque afirman que dicha omisión vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; dicho requisito será analizado con posterioridad.

3. Problemas Jurídicos.

De acuerdo con los antecedentes narrados anteriormente la Sala debe resolver si: (i) procede la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una providencia proferida por la Inspección de Policía y la Gobernación del Vichada que ordenó el desalojo de una comunidad asentada en el predio Curazao; (ii) la Alcaldía municipal de Puerto Carreño vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y la administración de justicia con la omisión de cumplir la decisión adoptada por la Inspección de Policía del municipio de Puerto Carreño el 6 de julio de 2012 y confirmada por el Gobernador del Departamento de Vichada mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012, de ordenar el desalojo de la comunidad indígena Kanalitojo del predio Curazao, porque dicha comunidad no ha podido

ser reubicada en otro predio además porque la comunidad afirma que dicho territorio es ancestral.

Ahora bien, aunque este no es el problema jurídico propuesto por los accionantes, la Sala no puede desconocer que la comunidad que se pretende desalojar, es decir los sujetos pasivos de las órdenes de lanzamiento por ocupación de hecho, es una comunidad indígena conformado por 69 etnias (Amorúa, Sálibaa y Sikuaní) conformada por aproximadamente 350 personas entre niños, mujeres y ancianos que afirmaron haber ocupado el predio Curazao, porque la comunidad indígena de Kanalitojo se ha asentado ancestralmente en la confluencia del río Meta y su predio se ha inundado en repetidas ocasiones, razón por la cual tuvieron que trasladarse al predio objeto del lanzamiento por ocupación.

En este orden de ideas, se trata de sujetos de especial protección constitucional cuyos derechos fundamentales a la consulta previa, a la autonomía de los territorios indígenas, el derecho a la vivienda digna, entre otros, pueden verse afectados con la ejecución del lanzamiento efectuado en el proceso policivo. En virtud de lo anterior, la Sala deberá analizar igualmente (iii) si la ejecución efectiva de la orden de lanzamiento por ocupación de hecho vulneró o amenaza los derechos fundamentales de quienes ocupan el predio Curazao.

4. Vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso administrativo por el incumplimiento de decisiones jurisdiccionales.

4.1. El procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho.

4.1.1. Los artículos 303 y 315 numeral 2 de la Constitución Política establecen que los gobernadores y alcaldes como jefes de la administración seccional y local, respectivamente, les corresponde el mantenimiento y la conservación del orden público. Así mismo, el alcalde es “la primera autoridad de policía del municipio”, razón por la cual la Ley 4 de 1991 dispuso en los artículos 10 y 11 que es atribución de éste asegurar el orden público por intermedio del comandante de Policía.

4.1.2. El proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho es un recurso legal para recuperar bienes inmuebles ocupados por vías de hecho, a favor de quien acredite un mejor derecho sobre el bien ocupado y se restituye la tenencia a favor de un tenedor legítimo,

para ello, fue necesario implementar medidas para una protección inmediata y provisional por parte de las autoridades policivas. Por lo tanto, este proceso pretende un fin legítimo que es recuperar la tenencia de un bien inmueble y la protección del derecho a la propiedad. Tal como lo estableció la sentencia SU-805 de 2003

“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”.

4.1.3. El Decreto 747 de 1992, “por medio del cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones de predios rurales, que generan alteración del orden público en los departamentos y municipios”, dispone en el artículo 1º quienes están legitimados por activa para incoar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho:

“la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2 de la Ley 4 de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente de la tenencia material del mismo, sin que medie su consentimiento expreso o tácito, u orden de autoridad competente, ni exista otra causa que lo justifique, sin perjuicio de la acción que pueda intentar ante el juez para que se efectúe el lanzamiento por ocupación de hecho, podrá solicitar al alcalde o funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio con el objeto de que dentro de los tres días calendario siguientes se restablezca y mantenga la situación que existía antes de la invasión”.

4.1.3.1. Así las cosas, el marco normativo enunciado, establece el procedimiento a través del cual se realiza el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, por lo tanto, una vez se realice el acto de invasión a un predio por vías de hecho, (i) se hace una solicitud de protección policiva, (ii) la inspección de policía profiere un auto por medio del cual avoca conocimiento y procede a la (iii) notificación del querellado, (iv) se practica la diligencia de lanzamiento, decretando las pruebas de ser necesario y (v) se toma una decisión que debe ser tomada el día de la inspección ocular y debe estar encaminada a restablecer el inmueble a su situación anterior a la invasión, para ello la inspección de

policía levanta un acta de la diligencia y de ser necesario, se realiza un inventario de los bienes de los ocupantes.

4.1.3.2. La anterior decisión es susceptible del (vi) recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia y el recurrente deberá exponer las razones que la sustentan, y en subsidio de (vii) apelación, del cual conoce el gobernador una vez se le remita el expediente. Resuelto el recurso, la decisión queda en firme y debe notificarse a las partes y el gobernador podrá ordenar al alcalde o al funcionario que haga sus veces, el cumplimiento de la providencia o tomar las medidas necesarias para su ejecución.

4.1.4. Sin embargo, la misma ley dispone que las medidas policivas son de carácter provisional, por lo cual no es un obstáculo para la intervención del juez ordinario y éstas se mantendrán mientras no se falle lo contrario[30]. Por lo tanto, aun cuando las decisiones adoptadas en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho son proferidas por una autoridad administrativa, tienen el alcance de una actuación judicial, en virtud de las facultades jurisdiccionales otorgadas a las autoridades administrativas prevista en el artículo 116 de la Constitución y, sobre dicha providencia no procede recurso alguno ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal como lo establece el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.2. La procedencia de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una sentencia judicial. Reiteración de Jurisprudencia.

4.2.1. El carácter subsidiario de la acción de tutela, establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, establecen que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Así las cosas, como la pretensión de los accionantes es el cumplimiento de la decisión adoptada por la Inspección de Policía del municipio de Puerto Carreño el 6 de julio de 2012 y confirmada por el Gobernador del Departamento de Vichada mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012, de ordenar el desalojo de la comunidad indígena Kanalitojo del predio Curazao, pues con esta omisión se vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, es necesario analizar si procede la

acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una decisión jurisdiccional.

4.2.2. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, cuando se trata de procesos policivos civiles para amparar la posesión, la tenencia de un bien inmueble, o la servidumbre constituida sobre él, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales, bien sea que el trámite haya sido adelantado con base en lo dictado por la Ley 57 de 1905 o que se haya llevado a cabo conforme a lo previsto en el Decreto 1355 de 1970[31]. En consecuencia, las providencias que dictan las autoridades de Policía dentro de estos trámites son de naturaleza jurisdiccional y se encuentran excluidas de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, tal como se mencionó anteriormente.

En la sentencia C-241 de 2010, esta Corporación señaló que la finalidad de que no exista un recurso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las decisiones tomadas por la policía en ejercicio de funciones jurisdiccionales, es que tengan un efecto inmediato y asegurar que no se perturbe el orden público.

4.2.3. En este orden de ideas, las decisiones adoptadas en el procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, se ajusta a lo establecido por esta Corporación respecto a las providencias judiciales, para lo cual es aplicable el precedente sobre la procedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas que establecen órdenes de dar, hacer o no hacer[32].

4.2.4. Por lo tanto, el acatamiento y cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales o, en este caso jurisdiccionales, por parte de las entidades públicas y los particulares es uno de los pilares básicos de un Estado Social de Derecho. La jurisprudencia constitucional en varias oportunidades ha señalado que a través del cumplimiento de las providencias judiciales se garantiza la efectividad y materialización de los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden ante la administración de justicia[33].

Así, los derechos consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política no se limitan a garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia, sino además, exigen que se cumpla con las órdenes proferidas mediante la decisión judicial, razón por la cual, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que el incumplimiento de sentencias judiciales, además de los derechos señalados, atenta contra el deber consagrado en el inciso final del

Artículo 4º[34] de la Carta y el derecho al debido proceso -artículo 29-.

4.2.5. Por lo cual, se ha reiterado que el mecanismo tutelar resulta procedente cuando se encuentra ante el incumplimiento de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador. En estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la providencia judicial, pues a pesar de la existencia de un mecanismo alternativo, como el proceso ejecutivo, éste “no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”[35].

4.2.5.1. En relación con lo anterior, en la sentencia T- 131 de 2005, la Corte estimó:

“(…) no obstante su carácter residual y subsidiario, la acción de tutela es procedente para hacer cumplir un fallo judicial cuando la inobservancia del mismo ha conllevado a la clara afectación de derechos fundamentales y los mecanismos judiciales alternativos no son lo suficientemente eficaces, de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Ello implica que el juez de tutela está en la obligación de determinar si en el asunto que se somete a su consideración se hace necesario la protección por esta vía”.

4.2.5.2. La Corte Constitucional ha establecido una diferenciación dependiendo de la naturaleza de la obligación contenida en la sentencia judicial que se incumple, con la finalidad de establecer la procedencia de la acción de tutela para su cumplimiento. Ha reiterado que el mecanismo tutelar resulta procedente cuando se encuentra ante el incumplimiento de una obligación de hacer, como por ejemplo, cuando la sentencia judicial ordena el reintegro de un trabajador; en estos eventos la Corte ha aceptado la tutela como el mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de la sentencia judicial. Por el contrario, cuando la providencia ordena una obligación de dar, en principio, la acción de tutela es improcedente para ordenar el cumplimiento de la orden; en esos eventos, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el ordenamiento jurídico contempla un mecanismo principal e idóneo para exigir el cumplimiento de éste tipo de obligaciones, como es el proceso ejecutivo. En síntesis, ha expresado la Corte[36]:

“Ahora bien, en lo que hace a la obligación contenida en el fallo incumplido, la jurisprudencia ha distinguido entre una obligación de hacer y una dar, para concluir que el

mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo”.

“(…) el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes”.

4.2.6. Así, la procedencia excepcional de la tutela para solicitar el cumplimiento de una orden judicial que establezca una obligación de dar, exige: (i) la afectación de otros derechos fundamentales del accionante y (ii) que los mecanismos judiciales ordinarios no sean eficaces o idóneos para el resguardo de los mismos. En tal sentido, se ha declarado la procedencia en este tipo de casos cuando existe una violación al mínimo vital, la dignidad humana, la integridad física, entre otros y ésta se configure en un perjuicio irremediable.

5. Los derechos fundamentales de la comunidad indígena Kanalitojo, ocupantes del predio Curazao.

Así, aunque los accionantes en la presente acción de tutela interpusieron la acción de tutela en búsqueda de la protección de sus intereses afectados con la ocupación del predio. La Corte no puede omitir realizar un pronunciamiento sobre los derechos fundamentales de la comunidad indígena que se pretende desalojar.

Tal como se anticipó en la formulación de los problemas jurídicos, los ocupantes del predio objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, es una comunidad indígena denominada Kanalitojo conformado por 69 etnias (Amorúa, Sáliba y Sikuani) de aproximadamente 350 personas entre niños, mujeres y ancianos que afirmaron haber ocupado el predio Curazao, porque la comunidad indígena se ha asentado ancestralmente en la confluencia de los ríos Meta y su predio se ha inundado en repetidas ocasiones, razón por la cual tuvieron que trasladarse al predio Curazao.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Constitución consagra que corresponde a la Corte

Constitucional, “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (Art. 241 C.P), esto conlleva al deber de garantizar los derechos fundamentales consagrados en la Carta. En el caso concreto, por la calidad de sujetos de especial protección constitucional de los sujetos pasivos de las órdenes de lanzamiento por ocupación, cuyos derechos fundamentales aparentemente están amenazados por la inminente decisión del desalojo del predio que ocupan, la Sala deberá analizar si la ejecución efectiva de la orden de lanzamiento por ocupación de hecho vulneró o amenaza los derechos fundamentales de quienes ocupan el predio Curazao, pues se encuentran en juego derechos como la consulta previa, el derecho a la vivienda digna, a la autonomía de los territorios indígenas, a la vida digna e integridad personal de personas cuya condición de vulnerabilidad, exige del Estado y los particulares, el cumplimiento del deber de solidaridad, por lo cual el juez constitucional debe vigilar la actuación de la administración.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, las decisiones de revisión deben aclarar el alcance de los derechos fundamentales o unificar jurisprudencia[38], razón por la cual, en esta ocasión, se debe evaluar la amenaza a los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como son las comunidades indígenas.

5.1. Alcance del derecho al territorio colectivo.

5.1.1. El artículo 13 de la Constitución dispone que corresponde al Estado, en el ámbito de sus competencias, garantizar un trato diferenciado a los grupos minoritarios para buscar la igualdad real y busquen la protección de aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

Además de lo anterior, en armonía con los artículos 58, 63, 93 y 329, que consagran respectivamente: (i) la orden de protección de todas las formas de propiedad privada, (ii) concede carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables a los territorios indígenas, (iii) consagra el bloque de constitucionalidad e incorpora en este el Convenio 169 de la OIT y, (iv) establece que la conformación de territorios indígenas se hará de conformidad con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; implica que de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución, ésta reconoce que Colombia es un Estado multi-étnico, plural e incluyente, que conlleva a la adopción de medidas que permitan a los

grupos étnicos minoritarios la garantía del goce efectivo de sus derechos fundamentales[39]. En este orden de ideas, el Estado colombiano reconoce y salvaguarda la diversidad étnica y cultural y, para asegurar de manera efectiva el goce de los derechos de las comunidades indígenas y para garantizar el pluralismo[40], la Carta establece, que los territorios indígenas son entes territoriales por lo cual gozan de las siguientes prerrogativas (i) el derecho de los indígenas a ser juzgados por sus propias autoridades, (ii) gobernarse por sus propias autoridades, (iii) administrar los recursos con autonomía para ejercer sus funciones.

5.1.2. Así, la Carta Política establece una obligación para las autoridades públicas de velar por la protección de las costumbres, la autonomía y el territorio. Específicamente, el Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, señala en el artículo 13 que:

“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”
(Subrayado fuera de texto)

Además, estableció que es responsabilidad de los gobiernos consultar previamente a los pueblos indígenas, raizales y tribales cuando se pretenda adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente. Por su parte, sobre el carácter fundamental del derecho al territorio indígena, ha establecido esta Corporación que:

“El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas.

“Sin este derecho los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo

reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su habitat"[41] .

Lo anterior permite ratificar el carácter fundamental del derecho de propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre sus territorios"[42]. (Subrayas fuera de texto)

5.1.3. En el Convenio 169 de la OIT, se contempla como elemento fundamental del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas respecto a sus territorios, el derecho a retornar a ellos cuando por algún motivo, ajeno a su voluntad hayan tenido que desplazarse. Así mismo, establece que"[c]uando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas"[43].

5.1.4. Lo anterior implica que las autoridades administrativas tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para que las comunidades indígenas tengan una solución efectiva a su problema de territorio y de vivienda digna, debiendo garantizar la posibilidad de retornar al territorio del cual fueron desplazados o brindar soluciones que lo sustituyan.

Así mismo, en el Decreto 4633 de 2011, se consagra el derecho fundamental al territorio[44] de las comunidades indígenas, recordando que tiene un carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, debiéndose garantizar los procesos de restitución, devolución y retorno de los sujetos afectados, pues el vínculo estrecho que une al territorio con la comunidad garantiza su pervivencia física y cultural

5.1.5. Conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional[45], al interpretar los derechos constitucionales de los que son titulares las comunidades indígenas, a la luz del artículo 93 CP. Y los instrumentos internacionales aprobados por Colombia, es necesario evitar las eventuales discriminaciones de las que ha sido objeto esta población y desarrollar

acciones tendientes a garantizar a las comunidades el goce efectivo de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, en igualdad de condiciones[46].

5.1.6. Respecto a las órdenes de desalojo, esta Corporación ha reiterado las observaciones realizadas por el Comité de seguimiento del Pacto Internacional de DESC, intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por Colombia, que en la Observación No. 7 señaló en el numeral 14 que cuando sea necesario realizar una medida de desalojo, este debe respetar el debido proceso y los derechos fundamentales de los afectados. En el numeral 16 establece que las autoridades encargadas de realizar el procedimiento de desalojo esta obligado a garantizar el derecho a la vivienda de los sujetos pasivos de las órdenes de desalojo. Para lo cual, las actuaciones de las autoridades administrativas de las medidas de desalojo cuando esta sea legítima y (i) atienda principios constitucionales, (ii) sea necesaria, pues no es posible lograr el mismo fin por medios diferentes y (iii) debe utilizarse el mínimo de fuerza necesaria.

Así las cosas, para que dicha medida sea legítima debe realizarse con la plena garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas despojadas del terreno. Tal como se mencionó anteriormente, el procedimiento de lanzamiento por ocupación tiene un fin legítimo de proteger el derecho a la propiedad privada, debiéndose respetar el debido proceso y, buscar el menor daño posible de la población desalojada: “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza”[47].

5.1.7. En esta línea, la Corte ha estudiado varios casos en los cuales se protegen los derechos de la población desplazada en materia de desalojos forzosos y en especial el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas.

5.1.7.1. Por ejemplo, en la sentencia T-454 de 2012, la Sala Novena de Revisión estudió un caso cuya pretensión es semejante a la invocada por los accionantes en este caso concreto, en dicho caso, la Sala decidió declarar la carencia actual de objeto en el asunto de la referencia, por configurarse un hecho superado, pues la administración había cumplido la decisión de desalojar a una población desplazada asentada en un predio objeto de un

proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. Sin embargo, al constatar la calidad de especial protección de los ocupantes, la Sala decidió prevenir a la Alcaldía y a la Policía que debían atender a los principios de razonabilidad y proporcionalidad antes de realizar diligencia de lanzamiento por ocupación o cualquier otro tipo de desalojo forzoso, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas que por vías de hecho ocupen bienes inmuebles.

Por lo tanto, dispuso que las diferentes autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, adoptadas en el marco de programas y políticas públicas establecidas para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, adoptaran las medidas necesarias para garantizar que la población desalojada tenga acceso a un albergue provisional, a vivienda en condiciones de dignidad y a los diferentes componentes de la ayuda humanitaria y estabilización socioeconómica.

Estimó la Sala Novena que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en consonancia con la Observación General Número 7 del Comité DESC, intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por Colombia, existen tres tipos de alivios judiciales para hacer frente a la posible vulneración de derechos fundamentales en los casos en los cuales se lleve a cabo un desalojo, estos son:

“En primer lugar, la Corte ha ordenado en todos los casos a las entidades del orden territorial que aseguren la provisión de un albergue provisional a la población desplazada y en condiciones de alta vulnerabilidad que van a ser desalojadas[48]. En segundo lugar, ha ordenado en todos los casos la concurrencia de distintas entidades del orden nacional, con el fin de que lleven a cabo los trámites tendientes a incluir a quienes van a ser desalojados en los programas de vivienda y en las demás políticas de atención a la población vulnerable y a la población desplazada. En tercer lugar, en todos los eventos ha llamado a los distintos órganos de control para que acompañen a las comunidades en el proceso de desalojo y verifiquen la garantía de sus derechos fundamentales. Valga decir que, en contraste, solo en algunos casos ha considerado esta Corporación que la orden que mejor protege los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del desalojo es la suspensión de la diligencia de lanzamiento[49]”.

5.1.7.2. Por su parte, en la sentencia T-528 de 2011, la Sala Segunda de Revisión, estudió dos casos de una comunidad indígena contra la Inspección de Policía Urbana de 1ª categoría “Fray Damian” No. 4 y la Secretaría de Vivienda Social de Santiago de Cali, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y propiedad colectiva, ante la decisión de las autoridades de ordenar el desalojo de un bien de fiscal que ocupaban.

En esta oportunidad, decidió la Corte conceder el amparo de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva en su componente de retorno de los accionantes y de la población indígena y ordenó a la Secretaría de Vivienda de la Alcaldía del municipio de Santiago de Cali que previo a la orden de desalojo del predio ocupado por vías de hecho, adoptará las medidas necesarias para propiciar el abandono voluntario de la comunidad que habita el predio, entre las cuales debía concertar con la comunidad indígena afectada, para que retornará a su territorio ancestral y de no ser posible, los incluyera en programas de vivienda del municipio, mientras tanto debía otorgarles un auxilio de alojamiento temporal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que aunque las medidas adoptadas en un proceso de lanzamiento por ocupación son legítimas para preservar el patrimonio público (pues el bien inmueble ocupado era un predio baldío, dicho procedimiento debía adelantarse en cumplimiento de las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales de los desalojados, por lo cual es necesario que antes de practicarlo, se intente el abandono voluntario del bien y, cuando se trata de comunidades indígenas, buscar el retorno a su territorio ancestral.

5.1.8. En conclusión, corresponde a las autoridades administrativas verificar previo a la diligencia de lanzamiento, los derechos fundamentales de quienes se encuentran ocupando el predio por vías de hecho, sobre todo cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las comunidades indígenas, frente a las cuales el Estado tiene mayor responsabilidad, por lo cual se deben garantizar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos de las personas afectadas.

5.2. El proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011.

5.2.1. El legislador expidió la Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención,

asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, con el fin de enfrentar la problemática del conflicto armado y contrarrestar los efectos que se derivan del mismo, como por ejemplo, el despojo, el abandono y la acumulación forzada de tierras, creo una medidas de reparación como son la restitución de tierras, la indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición[50].

Esta ley, se inserta en el marco de la justicia transicional y consagra un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, para reducir la desigualdad y vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado, con el objeto de posibilitar el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia, reparación y la garantía de no repetición.[51]

5.2.2. Frente a los destinatarios de dicha ley, el artículo 3° que ostenta la calidad de víctimas, “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)”. Por otro lado, el Decreto 4633 de 2011, “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”, el artículo 3º establece que se consideran víctimas a los pueblos y comunidades indígenas que hayan sufrido daños como consecuencia de graves violaciones de normas internacionales y de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos por hechos ocurridos desde el 10 de enero de 1985 y tengan relación con el conflicto armado.

5.2.3. Entre las medidas de reparación previstas en la mencionada ley, se implementaron mecanismos de defensa especializados en la restitución, entendida como el restablecimiento de las cosas al estado anterior a las violaciones a derechos humanos[52] de las que fueron víctimas las personas contempladas en el artículo 3º.

5.2.4. Específicamente, con el fin de restaurar el daño de las personas despojadas de las tierras y a quienes se vieron forzados a abandonarlas, se establecieron acciones tendientes a garantizar la restitución de tierras, jurídica y materialmente, exceptuando los casos en que sea imposible la restitución, en los cuales, se determinará y reconocerá la

compensación correspondiente[53]. La restitución jurídica del inmueble despojado implica el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, dependiendo del caso. Así las cosas, en el caso de requerirse el restablecimiento del derecho de propiedad se necesita el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria, si es del derecho de posesión, se requiere la declaración de pertenencia.

5.2.4.1. En el artículo 74, menciona que se entiende por el abandono forzado de tierras, cuando una persona se ve forzada a desplazarse de manera temporal o permanente y como consecuencia de ello, esta imposibilitada para ejercer “la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.” En dicho artículo, se fijan los titulares del derecho a la restitución, quienes están facultados para solicitar la restitución jurídica o material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, esto es, aquellos que “fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley”.

5.2.5. Tratándose de bienes baldíos, dispuso la ley en mención, que la adjudicación del derecho de dominio sobre estos bienes, se realizará a favor de la persona que venía ejerciendo la explotación económica antes del despojo o el abandono, y en estos casos “el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión.”[54] Con este fin, la norma prevé que el propietario, poseedor o explotador de un bien baldío, deberá informar del desplazamiento a las siguientes autoridades: “la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar.”

5.2.6. Con el objeto de optimizar los procedimientos de restitución de tierras, la Ley 1448 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución Tierras Despojadas, cuya misión es servir como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras despojadas[55].

5.2.6.1. En este orden de ideas, la norma diseñó un procedimiento mixto para la restitución de tierras compuesto por una etapa administrativa, que implica la inscripción en el registro de tierras despojadas, y una etapa judicial, que consiste en la acción de restitución. El procedimiento de restitución de tierras tiene las siguientes etapas: (i) solicitar la inscripción del predio despojado o abandonado en el Registro de Tierras, ante la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, (ii) la Unidad decidirá sobre la inclusión o no del predio en el Registro, en un término de 60 días, prorrogables por 30 días más, (iii) incluido en el Registro, la Unidad presentará solicitud de restitución del predio ante el Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, del lugar donde el bien este ubicado[56], (iv) el juez del circuito admitirá la solicitud[57], (v) se publicará la admisión de la solicitud en un diario de amplia circulación nacional, identificando el predio y el nombre de la persona despojada[58] (vi) se trasladará la solicitud a quienes figuren como titulares inscritos en el certificado de tradición y libertad del inmueble y personas indeterminadas, (vii) en un término de 15 días siguientes a la solicitud, se podrán interponer oposiciones a la restitución[59], sino se presentan oposiciones el juez dictará sentencia[60], (viii) si se presentan oposiciones, estos podrán presentar pruebas, en este caso el juez no decidirá sino que tramitará el proceso y lo remitirá al magistrado del TSDJ, Sala Civil, especializado en restitución de tierras para que éste profiera sentencia.

5.2.6.2. El juez o Tribunal a quien corresponda dictar sentencia, debe hacerlo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación de la solicitud[61] y una vez en firme, dentro de los tres (3) días siguientes se realizará la entrega material del predio a la persona restituida. En todo caso, el juez o magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de la persona restituida hasta tanto estén eliminadas las amenazas sobre los derechos[62]. De haber terceros en el predio, el juez o magistrado, deberá realizar una diligencia de desalojo en un término de 5 días. Por otro lado, procede el recurso revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia[63].

5.2.7. Es necesario resaltar, que de acuerdo con el artículo 91 de esta ley, la sentencia del proceso de restitución deberá pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y se decretarán las compensaciones que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Lo anterior significa que la sentencia constituye un título de propiedad.

5.2.8. En síntesis, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”, fueron diseñadas para atender las diferentes problemáticas de la población víctima del conflicto armado y las comunidades y pueblos indígenas y, consagran las disposiciones, procedimientos concretos y autoridades competentes para satisfacer el goce efectivo de los derechos fundamentales, entre ellos, establece medidas reparativas como la restitución de tierras y la adjudicación de baldíos.

6. Caso concreto.

6.1. Los señores Ángel Roberto Chacon Gutiérrez, Luz Mariana Curbelo y otros, interpusieron una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de los señores Alexander Achagua Martínez, Miller Achagua Martínez, Miller Achagua, Ermes Herrera, Marcos Julio García Achagua, Pedro Julio García, Luis Carlos Huerta García y demás personas indeterminadas, el 27 de junio de 2012. El 6 de julio de 2012, después de avocar conocimiento de la querrela, la Inspección de Policía realizó una diligencia en la cual decidió ordenar el lanzamiento de los querrellados, el señor Marco Julio García interpuso recurso de apelación[64].

Mediante Resolución No. 252 del 11 de julio de 2012[65], el Gobernador de Vichada confirmó la decisión proferida por la Inspección de Policía y decidió suspender la diligencia de lanzamiento para verificar la condición de indígenas de los querrellados y proceder a su reubicación. Afirman los accionantes que a pesar de que se ha solicitado en repetidas ocasiones el cumplimiento de la orden de desalojo y que se ha fijado fecha para la diligencia de lanzamiento, el alcalde no ha realizado los actos necesarios para que la administración cumpla con la decisión policiva.

6.2. En primera instancia, el Juzgado Segundo Promiscuo de Puerto Carreño, declaró la improcedencia de la acción de tutela, al estimar que la Resolución No. 252 de 2012, por medio de la cual la Gobernación de Vichada confirmó la decisión de desalojar a la comunidad indígena, también había ordenado la suspensión del desalojo hasta tanto se lograra la reubicación de las personas asentadas en el predio objeto de litigio y que si bien ha transcurrido más de 11 meses sin que se ejecuten las ordenes proferidas, esto obedece a

que la administración ha velado por los intereses y los derechos de la comunidad asentada en el predio Curazao.

6.2.1. Los actores impugnaron la decisión proferida por el a quo y en segunda instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño decidió revocar la sentencia, por lo cual ordenó que en un término de 30 días la Alcaldía procediera a la reubicación de la población indígena. Además, ordenó a la Secretaría de Asuntos Indígenas de la Gobernación de Vichada, para que procedieran a prestar asesoría, asistencia y orientación integral a la comunidad Kanalitojo. Consideró el juez que la administración municipal ha sido negligente en la ejecución de la orden judicial, porque la diligencia de lanzamiento debió realizarse al día siguiente del recibo del expediente de segunda instancia en la Alcaldía, según lo establecido en el artículo 12 del Decreto 747 de 1992. Y aunque el gobernador haya suspendido el desalojo mientras se garantiza la reubicación, ésta no puede ser indefinida en el tiempo, sino que debió otorgar un plazo razonable para ello, con lo cual vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los actores.

6.3. De acuerdo con los antecedentes narrados anteriormente la Sala debe resolver si procede la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una providencia proferida por la Inspección de Policía y la Gobernación del Vichada que ordenó el desalojo de una comunidad asentada en el predio Curazao.

6.3.1. En el caso concreto, por las circunstancias fácticas que lo rodea y la presunta vulneración de derechos fundamentales en juego en virtud de la omisión en el cumplimiento de la decisión proferida por la Inspección de Policía de Puerto Carreño y confirmada por la Gobernación de Vichada, además del tipo de obligación que ésta contempla, en principio, haría procedente la acción de tutela.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que se configura un perjuicio irremediable cuando se cumple las siguientes características: (i) cierto e inminente; (ii) grave; y (iii) de urgente atención. Sin embargo, cuando se alega la existencia de un perjuicio irremediable, no basta realizar afirmaciones, sino debe ser probado por la parte que lo alega.

6.3.2.1. Lo anterior, considera la Sala, no se evidencia de los elementos probatorios obrantes en el expediente, porque: (i) los actores en el caso concreto no aluden al derecho

a la propiedad en su alcance de fundamental, pues no tiene relación con la dignidad humana del titular del derecho[66]. En segundo lugar, (ii) el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho es un recurso legal para recuperar bienes inmuebles ocupados por vías de hecho, a favor de quien acredite un mejor derecho sobre el bien ocupado, el cual no fue probado por los aquí accionantes, toda vez que no ha demostrado la calidad de propietario del predio Curazao y, aunque alega la mera tenencia, ésta no generó una expectativa de adjudicación del predio baldío, toda vez que fue negada en virtud del artículo 10 del Decreto 2664 de 1994[67]. Por último, (iii) los accionantes también alegan que la omisión del cumplimiento de la orden de desalojo vulnera su derecho al mínimo vital, ante la imposibilidad que tienen de ejercer la explotación económica del predio, tal como lo exponen en el escrito de tutela, “la invasión adelantada le ha impedido a mis protegidos el ejercicio pleno del derecho [a la] protección a la propiedad privada, que lleva inmerso el uso y goce el bien”[68], sin embargo, se conoce que los accionantes son propietarios de otros terrenos aledaños al que está siendo objeto de litigio[69], sobre los cuales ha realizado las explotaciones económicas necesarias para garantizar su mínimo vital.

6.3.3 Sin embargo, considera la Sala que los actores cuentan con otro mecanismo judicial idóneo y eficaz para el cumplimiento de la mencionada providencia proferida por las autoridades municipales en el marco del proceso policivo de lanzamiento por ocupación. Para lo cual, pasa la Sala a explicar cuál es el mecanismo judicial con el que cuentan los actores, incorporando los elementos probatorios que se solicitaron en sede de revisión.

6.3.4. Por medio de auto de pruebas del 7 de mayo de 2014[70], el magistrado sustanciador solicitó al cabildo gobernador de la comunidad indígena de Puerto Colombia que se pronunciarán sobre los hechos objeto de tutela. En respuesta del 27 de mayo informaron que llevan más de 15 años asentados en el predio objeto de disputa en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. Además, informaron que el Juzgado Primero Especializado de Restitución de Tierras de Villavicencio profirió una medida cautelar el 10 de febrero de 2014, suspendió el cumplimiento del proceso policivo, al haber desconocido que el predio Curazao es un baldío[71].

Igualmente, se solicitó a la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior, que se pronunciarán acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo e informara sobre las acciones que la dirección, en el marco de su

competencia, ha realizado para garantizar los derechos de la comunidad indígena de Puerto Colombia.

En respuesta a la solicitud, la Asesora de la Dirección informó[72] que el 7 de mayo de 2014, en una reunión con la presencia de integrantes del Grupo de Gestión Interinstitucional específicamente los encargados de Resolución de Conflictos y del Grupo de Promoción de Derechos de los Pueblos Indígenas y otras Minorías de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y, dentro de los compromisos establecidos en esta reunión, “se acompañó al INCODER en la realización del Estudio Socioeconómico, jurídico y de tenencia de la tierra para constitución de un resguardo”.

Advirtió que la comunidad indígena de Puerto Colombia en el año 2005 solicitó la “legalización de un globo de terreno baldío, denominado Curazao, (...) sin que la solicitud fuera atendida, esto conllevó a la invasión de su territorio por parte de terceros y la posterior adjudicación de varios lotes a éstos, por parte de la Dirección Territorial [de] Vichada, desconociendo la posesión, explotación económica, uso y costumbres y la ancestralidad del territorio o de la comunidad indígena de Puerto Colombia”[73]. Pues debido a la adjudicación de predios baldíos a particulares, la comunidad paso de ser nómadas a sedentarios, buscando en parte, mejorar su calidad de vida y el acceso a la educación[74].

También comunicó que el señor Ángel Roberto Chacón, accionante en la presente acción de tutela, solicitó una adjudicación de baldíos sobre una parte de los terrenos en las que está asentada la comunidad indígena Puerto Colombia y ésta solicitud fue negada por estar incurrido en las prohibiciones establecidas en el Decreto 2664 de 1994, porque el predio “había sido objeto de adjudicación de baldío y lo enajenó antes de cumplir quince (15) años de la titulación”.

Por último, informó que la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras -UAEDGRT- y ante el riesgo de desalojo de la comunidad indígena del predio Curazao, inició un proceso de restitución de tierras ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, quien por medio de auto del 10 de febrero de

2014 decretó como medida cautelar, entre otras, suspender el cumplimiento de la orden de desalojo dispuesto por la Inspección de Policía de Puerto Carreño y confirmada por la Gobernación de Vichada mediante Resolución No. 252 de 2012. Además, el juez de restitución de tierras ordenó “abstenerse de adelantar cualquier orden de desalojo en contra de la comunidad de Kanalitojo hasta tanto se adelante el proceso de restitución judicial de derechos territoriales de acuerdo al Decreto Ley 4633 de 2011”[75]. Sin embargo, sostuvo que la Dirección de Asuntos Indígenas ha promovido con las autoridades del orden nacional, departamental y municipal las medidas tendientes a la adjudicación del predio o en caso de ser necesario, la reubicación de la comunidad.

6.3.5. Así las cosas, el mecanismo judicial con el que cuentan los accionantes para dilucidar sus conflictos sobre la tenencia del predio Curazao, puede realizarse a través del proceso de restitución de tierras.

Tal como se mencionó en la parte considerativa de esta providencia, la Ley 1448 de 2011, prevé la participación de terceros opositores a la solicitud de restitución de tierras despojadas, de acuerdo con el artículo 88. Proceso en el cual, se pronunciarán de manera definitiva sobre el derecho a la propiedad, posesión u ocupación de un terreno baldío, lo cual implicaría al finalizar el proceso que la sentencia constituye un título de propiedad –artículo 91- para cualquiera de las partes y se garantiza, además, una vez en firme la sentencia, se debe realizar la entrega material del predio –artículo 91 literal o)-. Y en todo caso, procede el recurso de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia –artículo 92-. En el proceso de restitución de tierras se pueden controvertir entonces los negocios jurídicos celebrados respecto al predio Curazao, pues el juez especializado en restitución de tierras tiene la facultad de decretar la nulidad de contratos o el decaimiento de actos administrativos que recaigan sobre la totalidad o parte del predio.

6.3.5.1. En virtud de lo anterior, se colige que los accionantes cuentan con el proceso especial de restitución de tierras para que, de determinarlo el juez, consigan el uso, goce y disposición del predio y en últimas su titularidad. Por lo tanto, la Sala considera que la acción de restitución es un medio idóneo para dirimir el conflicto que exponen los actores, bajo el entendido que esta acción procede en el caso de despojo de bienes baldíos, como es el caso del predio objeto del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho del

que se pretende el desalojo de una comunidad indígena.[76] Así, esta Sala considera que el proceso especial de restitución de tierras es preferente pues la Ley 1448 de 2011 y especialmente, el Decreto 4633 de 2011, diseñaron un proceso a través del cual se pueden resolver las controversias que se hayan originado por el desalojo de un predio y sobre el cual, terceros de buena fe hayan realizado negocios jurídicos con el fin de obtener su titularidad, como ocurre en el caso concreto.

6.3.5.2. Igualmente, la acción de tutela resulta improcedente porque en la actualidad se encuentra un proceso de restitución de tierras ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en restitución de Tierras de Villavicencio, iniciado por la comunidad indígena de Kanalitojo y en el cual se decretaron unas medidas cautelares para asegurar la seguridad efectiva y protección del territorio ancestral y colectivo en el que se asienta la mencionada comunidad; lo cual impide el ejercicio de esta acción constitucional como un medio judicial de protección paralelo o alternativo, más aún, cuando quedó demostrado que el proceso de la acción de restitución es idóneo y eficaz para satisfacer el conflicto planteado y las pretensiones solicitadas por el accionante que pugnan con derechos fundamentales de la comunidad indígena.

En virtud de lo anterior, la Sala revocará el fallo proferido el 28 de junio de 2013 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño y, en su lugar, confirmará, solo por las razones expuestas en esta providencia, la decisión emitida el 7 de junio de 2013 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Puerto Carreño que declaró improcedente la acción de tutela.

6.3.6. Por otro lado, teniendo en cuenta la calidad de sujetos de especial protección de los afectados con la orden de desalojo, pues se trata de una comunidad indígena, es necesario tomar ciertas medidas para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y, con ello es necesario prevenir a las autoridades municipales para que en futuras ocasiones se abstengan de realizar la diligencia de lanzamiento por ocupación en aras de garantizar los derechos fundamentales de la comunidad indígena.

6.3.6.1. Entonces, a la luz del artículo 151 del Decreto 4633 de 2011, es necesario ratificar lo expuesto por el Juzgado Primero del Circuito Especializado en restitución de Tierras de Villavicencio y suspender, hasta tanto se tome una decisión de fondo en el marco de dicho

proceso, la orden de desalojo proferida por la Inspección de Policía de Puerto Carreño, confirmada por la Gobernación de Vichada mediante la Resolución No. 252 de 2012. Igualmente, es necesario suspender el cumplimiento de cualquier proceso judicial, incluso de acciones de tutela en curso que versen sobre los mismos hechos, y procesos judiciales ordinarios que afecten el territorio de la comunidad indígena Kanalitojo y que fueron objeto de protección o de las medidas cautelares decretadas el 10 de febrero de 2014.

6.3.6.2. En virtud de lo anterior, se exhortará a la Alcaldía municipal de Puerto Carreño que impida el desalojo de la comunidad indígena Kanalitojo, asentada en el predio Curazao, a través de la Inspección de Policía. Asimismo, se exhortará al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para que, dentro del ámbito de sus competencias, concurren con la protección efectiva del derecho a la propiedad colectiva de la población indígena de Kanalitojo que ocupa el predio Curazao en el municipio de Puerto Carreño. Y al juez de primera instancia de la presente acción de tutela, que verifique el cumplimiento de lo ordenado en esta providencia.

7. Conclusión.

7.1. Síntesis del caso.

Se declara la improcedencia de la acción de tutela presentada por unas personas cuya pretensión es que se ordene a la administración municipal el cumplimiento de la decisión proferida en el marco de un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho y, en consecuencia, se desalojen a los invasores del predio de su propiedad. Lo anterior, en la medida en que existe otro mecanismo judicial ordinario, idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados, que es el proceso judicial de restitución de tierras, que permite garantizar el restablecimiento del derecho que ha sido presuntamente vulnerado, porque en este proceso cuentan con las oportunidades procesales para ser oídos; máxime, cuando queda demostrado que no media un perjuicio irremediable que torne procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio de amparo.

Sin embargo, al verificarse la condición de especial protección de los sujetos pasivos de la orden de desalojo, por tratarse de una comunidad indígena denominada Kanalitojo, corresponde a las autoridades administrativas accionadas adoptar las medidas necesarias para resguardar los derechos fundamentales de quienes se encuentran ocupando el predio

Curazao y, garantice las condiciones mínimas para el ejercicio de sus derechos a la vivienda digna y a la propiedad colectiva.

7.2. Razón de la decisión.

Se declara la improcedencia de la acción de tutela cuando existe un mecanismo judicial ordinario, idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales invocados, que es el proceso judicial de restitución de tierras.

Sin embargo, se adoptan medidas de carácter transitorio para la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas con la orden de desalojo, como es el caso de las comunidades indígenas, frente a las cuales el Estado tiene mayor responsabilidad, por lo cual se deben garantizar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos de las personas afectadas.

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 Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 28 de junio de 2013 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño y, en su lugar, CONFIRMAR, solo por las razones expuestas en esta providencia, la decisión emitida el 7 de junio de 2013 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Puerto Carreño que declaró improcedente la acción de tutela.

SEGUNDO.- PREVENIR a la Alcaldía municipal de Puerto Carreño, Vichada, que se abstenga de realizar actuaciones tendientes a desalojar a la comunidad indígena Kanalitojo del predio Curazao.

TERCERO.- EXHORTAR a la Alcaldía municipal de Puerto Carreño, para que en el marco de sus competencias constitucionales, adopte las medidas necesarias tendientes a resguardar los derechos fundamentales de la comunidad indígena, brindando asesoría jurídica, social y económica.

CUARTO.- NOTIFICAR de esta providencia al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para que, dentro del ámbito de sus competencias, concurren con la protección efectiva del derecho a la propiedad colectiva de la población indígena de Kanalitojo que ocupa el predio Curazao en el municipio de Puerto Carreño.

QUINTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el veintiséis (26) de mayo de 2013. (Folios 1 a 30 del cuaderno No. 2).

[2] El predio se encuentra ubicado en la zona rural del municipio de Puerto Carreño. Los límites son: “al norte con el río Meta, al sur con la carretera central que conduce a Trinidad (Villavicencio), al sur oriente con la finca Puño de Oro, al nororiente con la Laguna Ainayfuka, al Occidente con el predio del señor Ángel Roberto Cachon y el monte Savalivali Majundo y al sur occidente con sitios de ocupación anterior”. (folio 33 del cuaderno principal).

[3] Folios 128 a 129 del cuaderno No. 2.

[4] Folios 62 a 63 del cuaderno No. 2.

[5] Folios 115 a 127 del cuaderno No. 2.

[6] Folios 64 a 82 del cuaderno No. 2.

[7] Folios 83 a 92 del cuaderno No. 2.

[8] Folios 31 a 33 del cuaderno No. 2.

[9] Folio 117 a 131 del cuaderno No. 2.

[10] Folios 134 a 148 del cuaderno No. 2.

[11] Folios 141 a 143 del cuaderno No. 2.

[12] Folios 144 a 164 del cuaderno No. 2.

[13] Folios 193 a 195 del cuaderno No. 2.

[14] Folios 31 a 33 del cuaderno No. 2.

[15] Folio 21 del cuaderno No. 2.

[16] Folio 255 del cuaderno No. 3.

[17] Folio 34 del cuaderno No. 2.

[18] Folios 42 a 48 del cuaderno No. 2.

[19] Folio 282 del cuaderno No. 3.

[20] Folios 286 a 287 del cuaderno No. 3.

[21] Folios 288 a 289 del cuaderno No. 3.

[22] Folios 290 a 311 del cuaderno No. 3. Según acta de posesión No. 041 de 2013, el señor Marco Julio García Achagua fue posesionado como cabildo gobernador de la comunidad de Puerto Colombia. (Folio 314 del cuaderno No. 3.)

[23] Folios 316 a 328 del cuaderno No. 3.

[24] Folios 334 a 345 del cuaderno No. 3.

[25] Folios 10 a 38 del cuaderno No. 4.

[26] En Auto del treinta (30) de enero de 2014 la Sala de Selección de tutela Número Uno de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[28] La acción de tutela fue interpuesta el veintiséis (26) de mayo de 2013.

[29] Folio 255 del cuaderno No. 3.

[30] Artículo 2 del Decreto 747 de 1992.

[31] Sobre la aplicación de estos regímenes ver la sentencia C-241 de 2010.

[32] Sentencia T-454 de 2012.

[33] Ver sentencias: T-553 de 1995, T-262 de 1997, T- 599 de 2004, T- 363 de 2005, T-151 de 2007 T- 583 de 2011, entre otras.

[34] (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

[35] Esta es la formulación general que ha empleado la Corte en sus sentencias para referirse a la materia. Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-151 de 2007 y T-242 de 2002.

[36] Sentencia T-329 de 1994.

[37] Sentencia T-454 de 2012.

[38] Sentencia T-410 de 1999.

[39] Sentencias T-528 de 2011, T-129 de 2011.

[40] El Artículo 1º de la Constitución señala que: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana (...).”

[41] Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia Los Derechos de los Grupos Étnicos. Constituyente Francisco Rojas Birry. Gaceta Constitucional No. 67. Pág. 18.

[42] Sentencia T-188 de 1993..

[43] Artículo 16, numeral 4, Convención 169 de la OIT.

[44] Artículo 9.

[45] Sentencias T-327 de 2004, T-025 de 2004, Auto 004 de 2009, T-433 de 2011, entre otras.

[46] Auto 004 de 2009.

[47] Observación General No. 7 del Comité de seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, párrafo 13.

[48] Ver las sentencias T-078/04 M.P Clara Inés Vargas Hernández, T-770/04 M.P Jaime Córdoba Triviño, T-967/09 M.P María Victoria Calle Correa, T-068/10 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-282/11 M.P Luis Ernesto Vargas Silva y T-119/12 M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

[49] Un estudio del alcance de esta orden puede verse en la sentencia T-282 de 2011.

[50] Artículo 69 de la Ley 1448 de 2012.

[51] Ley 1448 de 2011, artículo 1º.

[52] Artículo 71 de la Ley 1448 de 2011.

[53] Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

[54] Artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

[55] Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

[56] Artículo 80 de la Ley 1448 de 2011.

[57] Artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

[58] Literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

[59] Artículo 88 de la Ley 1448 de 2011.

[60] Artículo 89 de la Ley 1448 de 2011.

[62] Parágrafo 1º del artículo 91 de la Ley 14448 de 2011.

[63] Artículo 92 de la Ley 14448 de 2011.

[64] Folios 62 a 63 del cuaderno No. 2.

[65] Folios 115 a 127 del cuaderno No. 2.

[66] Esta Corporación ha dispuesto que el derecho a la propiedad privada puede ser justiciable y fundamental en los casos en que las facetas del derecho a la propiedad invocada por un accionante en la acción de tutela, esto es, el uso, goce, disposición, tengan una relación directa con la dignidad humana. (Sentencias T-235 de 2011 y T-454 de 2012).

[67] Así lo informó la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior. (Folios 26 a 219 del cuaderno principal.)

[68] Folio 14 del cuaderno No. 2.

[69] De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior, el señor Ángel Roberto Chacón es propietario de el predio aledaño a Curazao, al igual que la señora Luz Marina Cúrvulo (Folio 33 y 38 del cuaderno principal). Por otro lado, en la visita realizada por la misma dirección, las personas asentadas en el predio Curazao afirman que el señor Chacón tiene cultivos de mangos y ganado que ellos cuidan (folios 31 a 142 del cuaderno principal).

[70] Folios 14 y 15 del cuaderno principal.

[71] Folio 24 del cuaderno principal.

[72] Folios 26 a 219 del cuaderno principal.

[73] Folio 27 a 28 del cuaderno principal.

[74] Folio 34 del cuaderno principal.

[75] El 10 de febrero de 2014, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio decretó las medidas cautelares sobre el predio Curazao, en el marco del proceso de restitución de tierras iniciado por la comunidad indígena Kanalitojo (Folios 143 a 212 del cuaderno principal).

[76] Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.