

T-395-93

Sentencia No. T-395/93

BALDIOS/BIENES DE USO PUBLICO-Restitución/DEBIDO PROCESO-Vulneración

Se utilizó para decretar la restitución del bien ocupado por la petente, en favor del municipio, el procedimiento señalado para la restitución de bienes de uso público. Dicho procedimiento no era el que correspondía procesalmente, en razón de que, como antes quedó establecido, el referido inmueble no tiene el carácter de bien de uso público, pues al parecer se trata de un terreno baldío. Por consiguiente, la petente tiene derecho a seguir ocupándolo, mientras no se defina por la autoridad competente, cual es la situación jurídica de dicho bien, o se decida, en caso de tratarse de una indebida ocupación de terrenos baldíos, si es procedente o no su restitución, o si tiene derecho a su adjudicación, con fundamento en la ocupación que ostenta.

REF.

Expediente T 14761

Vulneración del debido proceso, cuando para obtener la restitución de un bien baldío, se utiliza el procedimiento correspondiente a la restitución de bienes de uso público.

PETICIONARIO:

OMAIRA ELEDUVINA VILLEGAS MARTINEZ

POCEDENCIA:

JUZGADO PROMISCOUO DE FAMILIA CAUCASIA

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C. a los diez y seis (16) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de acción de tutela ejercida por OMAIRA ELEDUVINA VILLEGAS MARTINEZ, la cual fue fallada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca (Antioquia), mediante sentencia del 12 de mayo de 1993.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

Omaira Eleduvina Villegas Martínez, en su propio nombre y en representación de sus hijos menores Niyereth y Neil Jarold Madera Villegas, instauró acción de tutela contra el señor Omer Guerra González, en su calidad de Inspector Segundo de Policía de Cauca, con fundamento en los siguientes hechos, expuestos por la peticionaria, así:

“PRIMERO.- Yo he venido acá porque invadí un terreno baldío cenagoso hace ocho meses y fui desalojada a los siete meses por el Inspector Primero de Policía”.

“SEGUNDO.- A los ocho días me volví a entrar de nuevo porque me dejaron en la calle con mis hijos, las cosas me las habían dejado en el Almacén Municipal, quedé prácticamente pidiendo limosna por ocho días, hasta que me volvieron a entregar las cosas”.

“TERCERO.- El día del primer desalojo el Inspector, se corrigió el Jefe de Obras Públicas del Municipio, quedó de verificar para ver si yo había desalojado la vía oblicua (sic) que tenía ocupada y no fui, pero cuando se fue a hacer el primer desalojo yo ya había desocupado la parte que estaba invadiendo la vía pública y mi construcción se encuentra en predios baldíos y cenagosos de los cuales se pretende apoderar la familia del señor Inspector Segundo Municipal de Policía”.

“CUARTO.- Pese a lo anterior se me hizo el desalojo, y uno de los hermanos del Inspector OMER GUERRA GONZALEZ, llamado CECILIO, me dijo “para que ponía (sic) a gastar la plata ahí que ese era el frente del lote de ellos”.

“QUINTO.- Tengo conocimiento de que nuevamente se me va a desalojar de mi vivienda, ya por parte del señor Inspector Segundo de Policía, señor OMER GUERRA GONZALEZ y que usted señor Juez acaba de comprobar telefónicamente al hablar con ese Inspector”.

“SEXTO.- Yo había construído con base de material, dos hileras de adobes pegadas ya, el piso y el día del desalojo tumbaron las hileras de adobes, quedaron las bases y uno que otro pedacito de piso, yo le he hechado tierra y escombros, el techo es de zinc y la construcción es de madera, tengo matas de plátanos, matas de guanabana y tenía sembrado un jardincito pequeño”.

“SEPTIMO.- Soy una mujer pobre y que laboro en la peluquería ahí mismo en el ranchito que tengo, y soy madre soltera de dos únicos hijos, y no tengo ayuda económica de ninguna persona”.

“OCTAVO.- De todos los anteriores hechos tienen conocimiento la Procuraduría Provincial de Cauca, y el mismo procurador se dió cuenta de que yo digo la verdad. Igualmente el señor Personero Municipal lo acompañó y le manifestó que él no podía hacer nada, si el me colaboraba a mi el no podía echarse a sus colegas de enemigos, entonces yo volví el día del desalojo, y entonces él se quedó ahí y no me dijo nada”.

“NOVENO.- Sobre los hechos narrados anteriormente le entregaré al señor Juez en el día de mañana todos los documentos que tengo en mi poder y los haré llegar al Despacho”.

2. La pretensión.

La accionante en nombre propio y de sus hijos menores, solicita la protección de los derechos constitucionales que le han sido vulnerados por el señor Inspector Segundo de Policía de Cauca, con motivo de la expedición de la resolución No. 002 de 1993, en cuya parte resolutive se ordenó “la restitución del bien de uso público ocupado por la señora Omaira Villega (sic), situado en la carrera 3a. con calle 22 en el centro de la ciudad”

En apoyo de su pretensión la peticionaria cita los artículos 13, 24, 28, 29 42, 44, 51, 58, 60, 83, 84, 85 y 86 de la Constitución Política.

El Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca, mediante sentencia del 12 de mayo de 1993, que luego fue aclarada mediante providencia del 18 de mayo del mismo año, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso de Omaira Eleduvina Villegas Martinez y ordenar al señor Omer Guerra González Inspector Segundo Municipal de Policía de

Caucasia “que en el término perentorio de 48 horas, se aparte del conocimiento del proceso de desalojo seguidos en contra de la accionante y envíe al señor Alcalde Municipal las diligencias llevadas a cabo en tal trámite policivo”.

Por considerarlo de interés para la decisión que la Sala habrá de adoptar, se transcriben los apartes mas importantes de la parte motiva de la mencionada sentencia, así:

“Si bien es cierto puede que para el señor Inspector Segundo de Policía, señor OMER GUERRA GONZALEZ, no existía causal legal alguna de impedimento para llevar a cabo el trámite de desalojo, cree el Despacho que moralmente sí ha de haberse declarado impedido para actuar en las presentes diligencias, toda vez que como se comprobó con las varias pruebas recogidas en la presente acción de tutela, existen serios indicios del interés que le asiste a sus hermanos, más concretamente al señor CECILIO GUERRA, el desalojo (sic) de la peticionaria. A la anterior conclusión se llega, toda vez que los dueños del predio colindante con la señora VILLEGAS MARTINEZ, son los señores GUERRA GONZALEZ, quienes como se observó en la diligencia de inspección judicial, se encuentran embotellados en su salida por la calle 23, pues la construcción de la citada dama es un obstáculo evidente. Es que los funcionarios públicos en nuestra labor, debemos abstenernos de realizar cualquier conducta que de muestras del más mínimo asomo de preferencia o de colaboración indebida con alguna de las partes entrabadas en un litigio puesto a nuestra consideración en razón del desempeño de nuestras labores, era pues un deber de imperativo cumplimiento declararse impedido para conocer del desalojo y no lo hizo. Son los propios declarantes quienes aducen que el desalojo se debe sólo al interés que le asiste el citado funcionario de colaborarles a sus hermanos...”

“Como si lo anterior fuera poco, no se comprobó por parte del citado funcionario, el hecho cierto y evidente de que la invasora se había corrido casi dos metros más adentro de la línea imaginaria del trazo de la futura vía pública, o prolongación de la carrera tercera de este Municipio, como se comprobó en la diligencia de Inspección Judicial, practicada al lugar de los hechos, simplemente y en una actitud facilista y muy rápida por cierto, solicita copia de toda actuación surtida en la Inspección Primera Municipal de Policía de la localidad, lo que en otras palabras nos indica que para proferir la resolución de desalojo se basó en documentos y pruebas ya recopiladas en uno anterior, sin constatar si evidentemente la invasora persistía en la ocupación de la vía pública o no”.

“Se ha violado en forma flagrante por parte del señor OMER GUERRA GONZALEZ, en su calidad de Inspector Segundo Municipal de Policía de Cauca (Antioquia), los derechos fundamentales de la señora OMAIRA VILLEGAS MARTINEZ, esto es, el de la IGUALDAD, del DEBIDO PROCESO y el del DERECHO DE DEFENSA, con la tramitación del proceso policivo de desalojo por ocupación supuesta de un bien de “uso público”....”

Se le ha violado tal derecho fundamental en razón a que dado su estado de humildad, de madre soltera, la acción del Estado se ha dirigido sólo en su contra, cuando como se afirmara anteriormente no solamente ella esta invadiendo supuestamente un bien de uso público, sin que en dicho lugar habiten varias personas que son colindantes con su casa de habitación y a quienes nada se les ha notificado sobre el desalojo por estar ocupando en forma ilegal una proyección de una vía pública. Cuando se habla de igual protección de las autoridades, ya sea administrativas, judiciales o legislativas, estamos en frente de una visión sustancial de la igualdad. Tanto el legislador como las demás autoridades deben tener en cuenta el impacto real de la norma frente a los distintos grupos e individuos, para dar así protección igual a quienes se encuentran en igualdad de circunstancias, o aplicar la ley en igualdad de condiciones a quienes en igual forma las violan”.

“Es que la demandante está ocupando una vía pública, que aún no se ha construido, las demás casas colindantes están igualmente obstaculizando esa vía pública. Es de anotar que no sólo son obstáculos para la proyectada vía las casas de la accionante y sus vecinos, sino igualmente las construcciones que existen en las carreras tercera y cuarta sobre calles 21 y 22A, y a quienes tampoco se les ha tramitado proceso alguno por invasión o proceso administrativo de expropiación”.

“Ahora bien, dónde está el acto administrativo por medio del cual esos bienes de uso común, pasan a ser bienes de uso público?. No reposa en el expediente ningún acto administrativo emanado de la Alcaldía Municipal que así lo disponga”.

“Se le ha violado este derecho, en razón a que como se manifiesta anteriormente, el funcionario acusado, procedió a solicitarle a su similar el envío del expediente que ordenó el desalojo, esto es, arrió unas pruebas de otro proceso ya terminado y concluido. No practicó una Inspección Judicial al lugar de los hechos, para verificar si efectivamente la invasora estaba en el mismo sitio de donde ya se le había desalojado, una forma simplista y cómoda,

se limita a dictar la resolución de desalojo con base en las pruebas recopiladas en otro expediente, sin que la parte afectada pudiese controvertirlas o solicitar pruebas en su favor, para demostrar sus afirmaciones, en el sentido de que ya no estaba ocupando una vía pública”.

“Ahora bien, donde está el acto administrativo, emanado de la Alcaldía Municipal de Cauca (Antioquia) o del Concejo Municipal donde se afectan esos bienes de uso común al servicio público?. Si bien es cierto las calles están consagradas como bienes de uso público, que están por fuera del comercio que son inembargables e imprescriptibles, no menos cierto es el hecho de que cuando se toman propiedades de particulares y se les da esa afectación, debe mediar un acto administrativo que así lo disponga, susceptible (sic) tal acto de ser atacado por los afectados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.....”.

“Se dice que es una prolongación de proyecto, porque así lo han dicho los propios funcionarios de Planeación Municipal, es un simple proyecto, más no una obra en ejecución, pues no sólo existiría el obstáculo de las construcciones anotadas, sino también una construcción de dos pisos que está al final del terreno cenagoso de propiedad de los hermanos del señor Inspector Segundo Municipal de Policía de la localidad y que tiene su frente sobre la calle 21 de la localidad”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para conocer del grado de revisión de la sentencia del Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

2. Las vías públicas urbanas son bienes de uso público.

Examinado el contenido normativo de los artículos 63, 82 y 102 de la Constitución Nacional, 674 y 678 del Código Civil, y 5o. de la ley 9o. de 1989, se infiere que las vías públicas urbanas, son bienes de uso público cuyo uso pertenece a “todos los habitantes de un territorio”.

3. Naturaleza jurídica del inmueble ocupado por la peticionaria de la tutela.

En el escrito de petición de la tutela, la accionante manifiesta estar ocupando un terreno baldío cenagoso. Esta afirmación no se encuentra desvirtuada con las pruebas documentales y testimoniales que obran en los autos, ni con la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca.

El carácter jurídico de bien de uso público que, según las autoridades municipales de Cauca, tiene el inmueble ocupado por la petente, pretendió establecerse en los procesos policivos adelantados contra ella, única y exclusivamente con certificaciones emanadas de funcionarios del Municipio de Cauca; pero no aparece acreditado, con prueba irrefutable, que el inmueble ocupado por la citada haya sido adquirido por el municipio, a través de un modo de adquirir válido, ni que haga parte de una vía pública, pues lo que en verdad existe es un simple proyecto de la administración municipal para realizar su construcción en un futuro, sobre unos terrenos cuya titularidad desde el punto de vista jurídico no aparece establecida.

En la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca quedó establecido lo siguiente:

“... el despacho constató que se trata de una construcción en madera, techo de zinc, piso en tierra, sin divisiones que mide, con un ancho (sic) de 9.20 mts. queda al frente de proyección de futura calle, se corrige, futura carretera y un largo de 5 metros queda en frente de la calle 23 en forma curva. En asocio de la peticionaria el Despacho observó que en frente de la construcción a uno con noventa y cinco metros (195 MT) hay vestigios de bases para casa de material; al ser interrogada la ocupante manifestó que inicialmente su construcción empezaba allí y que empleados del Municipio por órdenes de la inspección de Pueblo Nuevo procedieron a destruirse en la diligencia de primer desalojo; como lo afirma la citada dama, en el terreno contiguo a su construcción que es un terreno cenagoso y en montado hay unos estacones en madera de color azul que son los que indican la futura calle que se abrirá y que ella tiene su construcción casi dos metros más adentro de la proyección de la calle. En vista de lo manifestado el Despacho comprueba que efectivamente la nueva construcción se encuentra a uno con noventa y cinco (1,95 Mts) de distancia de la futura vía pública que supuestamente se construirá sobre el terreno cenagoso se observa igualmente que en el

fondo en dirección al sur en caso de llevarse a cabo dicha vía obstaculiza una construcción de dos metros ubicada en la carrera tercera sobre calle 21 diagonal al hotel residencia ACAPULCO, la cual debe ser demolida con el fin de dar vía libre al proyecto de construcción de la vía pública de igual modo se observa que la construcción en madera se encuentra sobre terreno cenagoso que la ocupante ha ido llenando poco a poco con tierra y en frente de ella tiene sembradas algunas matas de jardín y cuatro matas de plátano, un guayabo y uno de mango con un tiempo de sembrado de ocho meses. La casa de habitación consta de servicio público de luz, no tiene agua ni servicios sanitarios”.

Se concluye de lo expuesto, que no quedó establecido dentro del proceso policivo adelantado por el Inspector Segundo de Policía de Cauca, que el inmueble ocupado por la peticionaria era un bien de uso público. Sin embargo, cabría preguntarse, ¿cual es la verdadera naturaleza jurídica de dicho bien?

Por los antecedentes que se recogen en el expediente contentivo del proceso de tutela, podría afirmarse, con alto grado de certeza, que dicho bien, por ser un terreno cenagoso, al parecer perteneciente al lecho de una ciénaga, tendría el carácter de baldío, el cual, en principio, sería de propiedad de la Nación (arts.675 del C.C., 44 y 45 del Código Fiscal, 1o. y 2o. del decreto 40 de 1905, 1o., 2o. y 3o. de la ley 200 de 1936, 3o., letras a y m de la ley 135 de 1961), sin perjuicio del derecho que como ocupante de un bien de esta naturaleza pueda corresponderle a la peticionaria, según las leyes.

Es preciso observar, que los baldíos urbanos, que se encontraban en la misma situación de los del Municipio de Tocaima, fueron cedidos por la Nación a los municipios, quienes pueden disponer de ellos conforme a las normas de la ley 137 de 1959 y del decreto 1943 de 1960; sin embargo, no se puede establecer de la escasa información que ofrece el expediente, si con respecto al terreno ocupado por la petente es posible la aplicación de las referidas normas.

4. Violación del debido proceso.

En el presente caso, se utilizó para decretar la restitución del bien ocupado por la petente, en favor del municipio, el procedimiento señalado para la restitución de bienes de uso público (Decreto 640 de 1937. reglamentario del art. 208 de la ley 4a. de 1913, incorporado al C.R.M., arts. 132 del Código Nacional de Policía, 139, numeral 7o. y 170, del Código de

Régimen Municipal).

Dicho procedimiento no era el que correspondía procesalmente, en razón de que, como antes quedó establecido, el referido inmueble no tiene el carácter de bien de uso público, pues al parecer se trata de un terreno baldío. Por consiguiente, la petente tiene derecho a seguir ocupándolo, mientras no se defina por la autoridad competente, cual es la situación jurídica de dicho bien, o se decida, en caso de tratarse de una indebida ocupación de terrenos baldíos, si es procedente o no su restitución, (arts. 3o. letra m, de la ley 135 de 1961, 1o., 2o., 3o., y s.s decreto 2031, de 1988) o si tiene derecho a su adjudicación, con fundamento en la ocupación que ostenta.

5. La censura hecha por el Juzgado a la actuación del Inspector Segundo de Policía de Cauca.

Esta Sala de Revisión prohija las conclusiones a que llegó el Señor Juez Promiscuo de Familia de Cauca, en relación con la conducta asumida por el señor Omer Guerra González, Inspector Segundo de Policía de Cauca, tendiente a favorecer presuntos intereses de sus hermanos al decretar la restitución del bien ocupado por la peticionaria; pero además ordenará que su conducta sea investigada, a través de la Procuraduría Provincial de Cauca, con el fin de que se establezca, si es del caso, la responsabilidad que corresponda.

En razón de las consideraciones precedentes, y con las precisiones que han quedado consignadas, se confirmará el fallo que es materia de revisión, con la modificación de tutelar únicamente el derecho fundamental al debido proceso.

V. DECISION.

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,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cauca, con la modificación de tutelar únicamente el derecho fundamental al debido proceso de la señora Omaira Eleduvina Villegas Martínez.

SEGUNDO. SOLICITAR a la Procuraduría Provincial de Caucaasia investigar la conducta del señor Omer Guerra González, Inspector Segundo de Policía de Caucaasia, con el fin de que se establezca, si es del caso, la responsabilidad que corresponda, por pretender favorecer presuntos intereses de sus hermanos, al decretar la restitución del bien ocupado por la peticionaria.

Por la Secretaría líbrese el correspondiente oficio.

TERCERO. Líbrese por intermedio de la Secretaría General de la Corte, las comunicaciones de que trata el artículo treinta y seis (36) del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí consagrados.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE E INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General