

Sentencia T-684/13

PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Procedencia excepcional de tutela

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

JUICIO DE POLICIA-Inexistencia de recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

La jurisprudencia constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista recurso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra las decisiones de policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo. Y en este sentido, en diversos pronunciamientos ha establecido que las decisiones adoptadas en un proceso de policía son de carácter jurisdiccional y están sustraídas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

PROCESO POLICIVO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO DE PREDIO URBANO-Trámite

El trámite de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos tiene su fundamento en el Decreto Ley 1355 de 1970, el cual establece como característica esencial la no controversia del derecho del dominio dentro del mismo y la protección tanto del poseedor como del tenedor. La regulación de este proceso es complementada por los Códigos de Policía de cada ente territorial, por medio de los cuales se regula los aspectos relacionados con la especificidad del debido.

DEBIDO PROCESO EN LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Supuestos para la protección

Esta Corporación ha amparado el derecho al debido proceso dentro del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho cuando: a) se demoró de manera injustificada el inicio del mencionado trámite; b) se aplicaron las normas que fueron subrogadas y, además, no se tuvo en cuenta que se trataba de la ocupación de un bien inmueble rural, lo cual implica la aplicación de otras normas; y c) estaba en curso un proceso de extinción de dominio

sobre el bien inmueble ocupado. Mientras que en otras ocasiones ha negado su protección, al considerar que a) el proceso se adelantó de acuerdo con la ley, garantizando los derechos a la defensa y a la propiedad y en otro caso porque b) el no dar traslado de la querella no afecta el debido proceso, por cuanto la oportunidad para pronunciarse acerca de la misma es en la diligencia en donde se recibieron las pruebas y en donde el accionante estuvo presente. El trámite de lanzamiento por ocupación de hecho se debe ajustar a las reglas del debido proceso, tanto generales contenidas en la Constitución Política, como particulares previstas en la ley y ordenanzas, pues es la garantía de una decisión acorde con el ordenamiento jurídico.

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE POBLACION DESPLAZADA-Caso en que procede suspensión de diligencias

Cuando se trata de personas víctimas del desplazamiento forzado, se ha ordenado la suspensión de la diligencia hasta tanto se garantice un albergue provisional, tras considerar que la medida de desalojo resulta desproporcionada frente a la situación de los ocupantes si no se les da precisamente un albergue. En algunos eventos se han analizado adicionalmente, si el terreno que ocupan es habitable, y en caso de no serlo, se ha ordenado la provisión inmediata del albergue provisional. En otros se ha especificado que el nuevo albergue se debe encontrar en condiciones de dignidad y se ha requerido a las autoridades para hacer efectivo los programas creados a su favor. Cuando no se trata de personas desplazadas por la violencia, esta Corporación ha dejado en firme la medida de lanzamiento por ocupación de hecho y a su vez ha exhortado a las autoridades municipales para que les informen a las personas desalojadas los programas sociales a los que pueden acceder. Asimismo, ha advertido que en la práctica de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho se debe respetar la dignidad personal de los ocupantes, con especial esmero respecto de los ancianos y los niños que se encuentren en el inmueble y se debe proporcionar orientación respecto de la(s) entidad(es) del Estado a la(s) que pueden acudir para acceder a los subsidios de vivienda.

DEBIDO PROCESO EN LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-No vulneración por cuanto los querellados fueron notificados en debida forma y tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho de defensa

Referencia: expedientes T- 3.831.308

Acción de tutela presentada por José Edgar Castillo Hernández y otros contra la Secretaría de Gobierno de Villavicencio, Gustavo Zambrano Díaz y Wilson Gaona Álvarez.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados, en primera y segunda instancia, por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio y el Juzgado Primero Civil del Circuito de la misma ciudad, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

José Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, presentan acción de tutela contra la Secretaría de Gobierno Municipal de Villavicencio, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna.

Señalan los accionantes que son personas desplazadas por la violencia, que tienen familias con niños y que no han recibido ayuda del gobierno nacional ni local.

Afirman que en julio de 2011 adquirieron una vivienda a orillas del caño en la ciudad de Villavicencio; en agosto de la misma anualidad comenzaron a ejercer actos de posesión, y posteriormente se inició en su contra un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, el

cual ha sido irregular, por cuanto, según manifiestan: no los notificaron de su inicio; no son personas indeterminadas, tienen nombre y son personas de buena fe; el demandante dejó pasar dos meses para entablar el mencionado proceso y allega como prueba anticipada los testimonios de dos personas que son sus compradores; no vive en el sitio objeto de litigio; el certificado de libertad y tradición allegado data de los años 2006 y 2007 y la dirección con linderos no coincide.

2. Solicitud de tutela

En razón a lo anterior, solicitaron el amparo de los derechos fundamentales alegados y que “se tome la medida preventiva contra el desalojo programada para el día ocho (8) de febrero de 2012 a las 8. am, por medio de la inspección de policía n° 5 del barrio popular”.

3. Intervención de parte accionada

El 7 de febrero de 2012 el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio admitió la acción de tutela, notificó de su inicio a la Secretaría de Gobierno Municipal de Villavicencio, a Gustavo Zambrano Díaz y a Wilson Gaona Álvarez, y vinculó al trámite a la Inspección Quinta del Barrio Popular.

3.1 Carlos Hernán Becerra Cuesta, Inspector Quinto de Policía- Barrio Popular, Villavicencio señaló que “el 15 de diciembre de 2011, notificó mediante aviso la realización de la diligencia, siendo atendidos por el señor Alexander Sobrino, tal y como consta en folio 61 de la querella” y que “las personas que rindieron declaración extra juicio fueron escuchadas en la respectiva diligencia de inspección ocular surtida el 8 de febrero de 2012, con el propósito de constatar la veracidad de las mismas”.

Agregó que su actuación se ajustó a los parámetros normativos en cada una de las etapas del trámite; que no ha violado el debido proceso y que el material probatorio recaudado será analizado para determinar si hay lugar al lanzamiento de las personas que ocupan el predio o a abstenerse del mismo.

3.2 Wilson Gaona Álvarez, quien dice actuar en representación de Gustavo Zambrano Díaz, señaló que el término de indeterminados lo utilizó porque el poderdante desconocía los

nombres de las personas que invadieron el terreno; su cliente se enteró que el predio había sido ocupado por los invasores en el mes de octubre de 2011, por información suministrada por su hija Andrea Zambrano, persona con quien se turna para la limpieza del lote y a los pocos días presentó la demanda por ocupación de hecho; que no es cierto que no les notificaron el proceso, pues tuvieron la oportunidad de hacer oposición cuando se les notificó por aviso en el predio y el día de la inspección judicial. Agregó, que su poderdante nada tiene que ver con la problemática del desplazamiento interno.

Por lo anterior solicitó que la acción de tutela sea declarada infundada por carecer de fundamento legal y estar alejada de la realidad.

3.3 La Secretaria de Gobierno Municipal de Villavicencio no contestó la demanda de tutela, a pesar de que fue notificada del inicio de esta acción (fl. 14 cdno. Instancia)

4. Pruebas aportadas al proceso

a. Declaración con fines extra procesales de Daniel Gonzalo Umbarilla Caicedo el 21 de octubre de 2011, ante la Notaría Primera del Círculo de Villavicencio, en la que manifiesta: “conozco desde hace 2 años de manera personal de vista trato y comunicación al señor Gustavo Zambrano Díaz (...) quien me consta y puedo dar fe, que ha ejercido la posesión material del lote urbano desde hace 6 años, de forma quieta, pacífica e ininterrumpida del terreno urbano ubicado en la Urbanización Viña del Mar calle 19 C sur no. 23-46 este de la manzana C del municipio de Villavicencio, estábamos haciendo negocio para comprarlo cuando fuimos a verlo el 9 de octubre como a las 3 de la tarde, nos sorprendimos al observar, la polisombra verde, con teja de zinc, invadida por unos niños y una señora, si compró ese lote según matrícula inmobiliaria 230-80005 por remate del Juzgado 3 Civil de Villavicencio el 13 de diciembre de 2005” (fl. 1cdno. Instancia).

b. Declaración con fines extra procesales de Rafael Ernesto Velásquez Velásquez el 21 de octubre de 2011, ante la Notaría Primera del Círculo de Villavicencio, en la que manifiesta: “conozco desde hace 8 meses de manera personal de vista trato y comunicación al señor Gustavo Zambrano Díaz (...) quien me consta y puedo dar fe, que ha ejercido la posesión material del lote urbano desde hace 6 años, de forma quieta, pacífica e ininterrumpida del terreno urbano ubicado en la Urbanización Viña del Mar calle 19 C sur No. 23-46 este de la manzana C del municipio de Villavicencio, estábamos haciendo negocio para comprarlo

cuando fuimos a verlo el 9 de octubre como a las 3 de la tarde, nos sorprendimos al observar, la polisombra verde, con teja de zinc, invadida por unos niños y una señora, el compró ese lote según matrícula inmobiliaria 230-80005 por remate del Juzgado 3 Civil de Villavicencio el 13 de diciembre de 2005” (fl. 2cdno. Instancia).

c. Copia del recibo de cobro del impuesto predial unificado de fecha 06-30-2011, matrícula inmobiliaria 230-80005 a nombre de Gustavo Zambrano Díaz (fl. 4 cdno. Instancia).

d. Copia del aviso fijado por la Inspección Urbana de Policía Barrio Popular, Villavicencio, el jueves 15 de diciembre de 2011, en el predio ubicado en la calle 19 sur no. 23-46 Este Manzana C Urbanización Villa del Mar, en el que notifica que para el 8 de febrero de 2012, a partir de las 8:00am, se llevará a cabo diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho dentro de proceso de lanzamiento por ocupación de hecho seguido por Gustavo Zambrano Díaz, por medio de apoderado, Wilson Gaona Álvarez contra Personas Indeterminadas. Aviso recibido por Alexander Sobrino (fl. 19 cdno. Instancia).

e. Copia de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de fecha 8 de febrero de 2012. En ésta se determinó el lugar y los linderos; se escuchó a Luz Amparo Botero, en representación de las personas que ocupan el predio, quien señaló que “nosotros llegamos acá hace nueve meses; mi esposo rozó este lote porque estaba lleno de basura (...) ahora que vieron que esto está limpio entonces apareció dueño”.

Abierto el periodo probatorio, se ratificaron las declaraciones de Daniel Gonzalo Umbarila y Rafael Ernesto Velásquez y se escuchó la declaración de Rosa Gabriela Gómez Portillo. El primero señaló que “(...) nació la idea de que nos venden lotes (...) y por eso vinimos a ver este lote, pero no había aquí nada, era monte, eso fue el 9 de octubre de 2011 y no había nada (...) es que nosotros tenemos un negocio con él, creo enterarme el mismo 9 de octubre cuando vinimos a comprar el lote y fue cuando ví que ya estaba invadido (...) al respecto de eso debo corregir que con antelación habíamos venido en varias oportunidades a observar el lote y no estaba invadido, cuando en la fecha 9 de octubre de 2011 con una posible objeto de negociación vimos que estaba invadido”.

Rafael Ernesto Velásquez, indicó que “el dueño es el señor Gustavo Zambrano Díaz, quien en varias oportunidades estuvimos dos veces acá que vinimos a ver el lote, y pues nos enseñó el predio que estaba sólo, no estaba ocupado y pues tenía las intensiones de

venderlo, en alguna oportunidad nos enseñó una copia del registro de instrumentos públicos donde constaba que él era el dueño y que no tenía embargos y ninguna cuestión pendiente (...) nosotros vinimos para octubre del año pasado 2011, vine en compañía con el señor Daniel Umbarila, eso fue un domingo a eso del medio día, eso fue el 9 de octubre (...) y llegamos acá y ya estaban esas construcciones y a nosotros se nos hizo extraño (...) pues me decía que él a veces venía una persona o hija a estar pendiente el lote (...)."

En dicha diligencia se concluyó que, "ratificadas las declaraciones y escuchado el testimonio anterior, el despacho procederá a estudiar la totalidad del acervo probatorio obrante en la presente querella, por lo que se procede a suspender la presente diligencia para tomar la decisión de verificar el lanzamiento o abstenerse del mismo"

Firma: Carlos Hernán Becerra Cuesta -Inspector de Policía; Luz Amparo Botero-Quien atendió la diligencia; Esilda Bravo Gutiérrez- quien atendió la diligencia; Alexander Sobrino Racine- Quien atendió la diligencia; los agentes de policía; Alba Marina Rincón Romero- Secretaria ad-hoc. (fl. 20-23 cdno. Instancia)

f. Copia de la querella presentada el 24 de octubre de 2011, contra personas indeterminadas, para que se decrete el lanzamiento por ocupación de hecho del inmueble localizado en la calle 19 sur no. 23-46 este Manzana C Urbanización Viña del Mar de Villavicencio (fl. 33-36 cdno. Instancia).

g. Copia de la escritura pública no. 4644 del 8 de septiembre de 2006, de la Notaria Primera del Círculo de Villavicencio, otorgada por Isabel Aponte Galindo, en la que se protocolizó "copia de la diligencia del remate, adelantado en el Juzgado Tercero Civil Municipal de esta ciudad de Villavicencio, dentro del proceso ejecutivo singular de Gustavo Zambrano contra Luz Marina Zambrano Carvajal y otro, se le adjudicó a tal título a Gustavo Zambrano Díaz (...) al folio de matrícula inmobiliaria 230-80005" (fl. 63-64 cdno. Instancia).

h. Copia del certificado de libertad y tradición con número de matrícula inmobiliaria 230-80005, de fecha de 17 de abril de 2007, en la que consta como propietario Gustavo Zambrano Díaz (fl. 65 cdno. Instancia).

i. Copia de la Resolución no. 108 del 10 de noviembre de 2011 por medio del cual se ordena una diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho (fl. 67-70 cdno. Instancia).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

El 20 de febrero de 2012, el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio resolvió negar la acción de tutela, “al considerar que los accionantes cuentan con otros medios de defensa judicial, además porque no se vislumbra vulneración a derecho fundamental alguno”.

Argumentó que los accionantes conocían previamente de las diligencias policivas adelantadas en su contra por la inspección, pues fueron notificados mediante aviso y en dicho lapso guardaron silencio. Además, no se hicieron presentes en la diligencia dejando transcurrir esa oportunidad para la defensa de sus derechos. Agregó que la diligencia está suspendida y que no se ha proferido decisión de fondo y no se avizora un perjuicio irremediable al contar los accionantes con otras vías de defensa judicial, por lo que la acción de tutela es improcedente.

La anterior decisión fue impugnada por los accionantes bajo similares argumentos a los presentados en la demanda de tutela. Agregaron que al parecer el propietario del bien inmueble es Cormacarena, quien es el encargado de proteger las reservas de los caños y ríos y que Flaiber Andrés Saganome Vargas les vendió el predio que hoy ocupan.

Argumentó que el proceso policivo cuenta con mecanismos de defensa y que quien decretó el lanzamiento fue el alcalde, comisionando a la inspección de policía para ejecutar la orden. Afirmó que no se vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, pues fueron notificados mediante aviso el cual fue recibido por Alexander Sobrino Recine, hoy accionante, y que aquellos no allegaron prueba de la compraventa que justificara legítimamente su ocupación y que les permitiera dirimir el conflicto ante la jurisdicción ordinaria.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Tres, mediante auto del veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo

establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso que hizo la Sala de Selección.

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

2.1 Por medio de auto del 25 de junio de 2013, el magistrado sustanciador, en razón a la ausencia de elementos probatorios que permitan la adopción de una decisión de fondo y aplicando los principios de celeridad y economía procesal, y en uso de sus facultades constitucionales y legales, con miras a la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y debido a la necesidad de elementos de juicio relevantes, resolvió:

2.1.1 Requerir al Inspector Quinto de Policía- Barrio Popular de Villavicencio, para que allegue copia del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por Gustavo Zambrano Díaz, mediante el apoderado, contra personas indeterminadas e informe el estado actual del mismo.

2.1.2 Requerir a la Alcaldía de Villavicencio- Secretaría de Gobierno, para que se pronuncie acerca de la demanda de tutela que le fue notificada el 8 de febrero de 2012 y para que informe: a) si José Edgar Castillo Hernández , Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, quienes dicen ser ocupantes del predio objeto de proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por Gustavo Zambrano Díaz, mediante apoderado, contra Personas Indeterminadas, aún ejercen actos de posesión sobre dicho inmueble o si fueron objeto de la medida de lanzamiento por ocupación de hecho. En caso de haber ocurrido el lanzamiento, informe si los ocupantes fueron beneficiarios de alguna medida social tomada por la Alcaldía de Villavicencio para satisfacer el derecho a la vivienda digna.

De igual forma, se solicitó a la Alcaldía de Villavicencio que informara si José Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, están registrados como víctimas del desplazamiento forzado; si con ocasión a dicha situación les han sido otorgadas las ayudas humanitarias a las que tienen derecho y si están inscritos en los programas para superar este estado de vulnerabilidad, en especial, el relacionado con el acceso a la vivienda digna.

Finalmente, se le requirió para que informara si José Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, en caso de no ser víctimas del desplazamiento forzado, se encuentran en situación de vulnerabilidad y si están inscritos en algún programa social en especial de acceso a la vivienda digna.

2.1.3 Requerir a Gustavo Zambrano Díaz, para que se pronuncie acerca de la demanda de tutela que le fue notificada el 16 de febrero de 2012.

2.1.4 Requerir a Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, demandantes en esta acción constitucional, para que informe: a) El lugar de donde fueron desplazados por la violencia; en qué circunstancias se produjo el desplazamiento; cómo fueron las circunstancias del desplazamiento; si se encuentran registrados como víctimas y ante qué autoridades solicitaron o han solicitado la asistencia social; b) a qué título habitan el inmueble que es objeto en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. Adjúntese prueba, en caso de tener alguna y c) si han ejercido el derecho a la defensa dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho y la existencia de un perjuicio irremediable con el hecho del lanzamiento del lugar que habitan.

De igual forma, se le solicitó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que informe si José Edgar Castillo Hernández (C.C, 17.343.973), Xenius Alexander Sobrino Racine (C.C. 1.033.710.142) y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla (C.C. 86.059.536) han solicitado su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, hoy Registro Único de Víctimas. De ser el caso, adjunte copia de los actos administrativos que resolvieron dicha solicitud; e informe si les han sido otorgadas las ayudas humanitarias a las que tienen derecho y si están inscritos en los programas para superar este estado de vulnerabilidad, en especial, el relacionado con el acceso a la vivienda digna.

2.2 Con ocasión a los anteriores requerimientos, fue allegado a esta Corporación lo siguiente:

2.2.1 La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el Secretario de Gobierno y Seguridad del municipio de Villavicencio, solicitaron no tutelar los derechos invocados por los accionantes, por cuanto las actuaciones se ajustaron al debido proceso.

Señalaron respecto de la demanda de tutela que: “en los procesos civiles de policía cuando se desconoce el nombre de las personas contra quienes se dirige, la querella se inicia contra personas indeterminadas”; que según el testigo Daniel Gonzalo Umbralia el querellante conoció de la ocupación de hecho el 9 de octubre de 2011; que “la notificación se hizo mediante aviso, en consideración a que se dirigía contra personas indeterminadas, de conformidad con el artículo 214 del Código de Policía y Convivencia Ciudadana del Meta”; que el Alcalde de Villavicencio tramitó la querella y comisionó al Inspector de Policía para verificar o abstenerse del lanzamiento conforme al recaudo de pruebas; que éste profirió providencia mediante la cual se ordena el lanzamiento de los “querellados por haberse probado que ingresaron al predio de manera ilegal, clandestina y sin autorización del propietario del predio” y que en la diligencia de inspección ocular los hoy accionantes tuvieron la oportunidad de pedir y presentar pruebas. Además, notificada la resolución que ordenó el lanzamiento fue apelada ante el Consejo Departamental de Justicia quien confirmó la decisión.

Agregaron que las decisiones de policía que se adoptan en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de inmueble rural o urbano son meramente preventivas y no conllevan el fenómeno de la cosa juzgada.

Consideraron que “el querellante probó que tenía la posesión del bien objeto de la litis y que la ocupación de los hoy accionantes era arbitraria e ilegal”, y que si bien los demandantes justificaron su ingreso manifestando haber comprado el predio a una persona, no conocen su nombre completo ni identificación, por lo que no lograron probar la ocupación del predio con justa causa.

Dijeron que los accionantes cuentan con otro mecanismo judicial para hacer valer sus derechos ante la vía ordinaria; que en los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, los alcaldes actúan como funcionarios de policía y desarrollan funciones jurisdiccionales, por lo que la tutela sería procedente si se advierte la configuración de algunas de las causales generales de procedencia, circunstancia que no se probó en este trámite de tutela y que la tutela no puede ser estudiada como mecanismo transitorio, porque no se aportó ningún elemento que demuestre la existencia de un perjuicio irremediable.

En lo que atañe con el estado actual del proceso, señalaron que se fijó para el 27 de junio

de 2013 fecha de la diligencia de lanzamiento, la cual fue suspendida por una medida provisional decretada por el Juez Segundo Penal Municipal de Villavicencio con radicado No. 5000140880022013-0009300

2.2.2 La parte demandada allegó copia del expediente que contiene la querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho con radicado no. 081 de 2011, en el cual se observan las siguientes piezas procesales:

a. Querella presentada el 24 de octubre de 2011 por Gustavo Zambrano Díaz, mediante apoderado contra personas indeterminadas para que se decrete el lanzamiento por ocupación de hecho respecto del inmueble localizado en la calle 19 sur número 23-46 este manzana C Urbanización Viña del Mar en la que se señala que adquirió el bien inmueble en diligencia de remate llevada a cabo en el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio y que ha ejercido la posesión “mediante una continua y adecuada explotación económica, consistente en la limpieza, siembra de árboles y poda del pasto, desmatoneo de árboles y arborización de la ladera del caño que circunda el terreno que a la vez sirve de lindero que lo limita y en general la limpieza de su frente (...)” y que “el día 9 de octubre del presente año (...), tuvo conocimiento que personas indeterminadas lo habían ocupado sin mediar su consentimiento” (fl. 56-57 cdno. Corte).

b. Actas de declaración con fines extraprocesales del 21 de octubre de 2011 de Daniel Gonzalo Umbarila y Rafael Ernesto Velásquez Velásquez (fl. 59-60 cdno. Corte).

c. Certificado de tradición matricula inmobiliaria 230-80005 en la que consta el acto de adjudicación en remate del bien inmueble allí descrito a favor de Gustavo Zambrano Díaz (fl. 61-62 cdno. Corte).

d. Copia de la escritura pública no. 4644 del 8 de septiembre de 2006 por la cual se protocoliza la diligencia de remate adelantada en el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio en la que se le adjudicó a Gustavo Zambrano Díaz el lote de terreno ubicado en la Vereda Ocoa, Jurisdicción de Villavicencio (fl. 63-69).

e. Copia del certificado proferido el 19 de octubre de 2011 por el Jefe de la Oficina de Difusión y Mercadeo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el que consta que el predio con matrícula inmobiliaria 230-80005 ubicado en la calle 19 Sur 23-46 Este Manzana C Viña

del Mar inscrito a nombre de Gustavo Zambrano Díaz tiene una ubicación en el área rural (fl. 70).

f. Copia del pago del impuesto predial del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 230-80005 de fecha 16 de junio de 2011 (fl. 73).

g. Copia de la Resolución 108 del 10 de noviembre de 2011 en la que el Alcalde de Villavicencio resuelve admitir la querella de lanzamiento por ocupación de hecho; decretar el lanzamiento de las personas indeterminadas; señalar el 29 de diciembre de 2011 para llevar a cabo la diligencia; comisionar con amplias facultades a la Inspección de Policía No. 5 del barrio Popular para que realice las diligencias propias del proceso de lanzamiento; entre otras determinaciones.

Se consideró que “encuentra que están dadas a cabalidad las exigencias del artículo 15 de la Ley 57 de 1905, reglamentado por el Decreto 992 de 1930, para prodigar el amparo policivo que se solicita (...) máxime teniendo en cuenta que en la diligencia de lanzamiento es el momento procesal para ratificar, excepcionar y evaluar las pruebas” (fl. 98-101):

h. Copia del aviso de la decisión adoptada por medio de la Resolución 108 de 10 de noviembre de 2011 en la que se ordena “notificar el contenido de esta providencia a los querellados en la forma prevista en el artículo 6 del Decreto 992 de 1930 y comunicar al señor Personero de la ciudad de Villavicencio (...)” (fl.102-103).

i. Copia de la decisión del Inspector de Policía en la que señala el 8 de febrero de 2012 como fecha para realizar la diligencia y ordena oficiar a la Policía Nacional y notificar a las partes interesadas (fl. 113).

j. Copia del aviso fijado en la puerta de ingreso del inmueble el 15 de diciembre de 2011 en el que se informa que el 8 de febrero de 2012 se iniciará la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en el predio ubicado en la calle 19 sur no. 23-46 este manzana C Urbanización Viña el Mar y en el que consta que recibió Alexander Sobrino (fl. 117).

k. Copia de la solicitud presentada el 3 de enero de 2012 por Xenius Alexander Sobrino al Inspector de Policía del Barrio Popular en la que solicita copia del proceso de ocupación de hecho, al ser parte de una de las familias que viven en la calle 19 sur no. 23-41 sur

manzana B, casa 24 del barrio Villa del Mar (fl. 119) y el 4 de enero de 2012 el Inspector autoriza la expedición de copias (fl. 120).

l. Copia de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del 8 de febrero de 2012 (fl. 121-124) en la que se describe como están compuestas las familias que ocupan el bien objeto de lanzamiento. Así, indica que se trata de tres familias: una compuesta por dos adultos y dos menores, la otra por una pareja y la tercera por dos adultos y tres menores; se escucha a Luz Amparo Botero como ocupante; se declara abierto el periodo probatorio y se escuchan las declaraciones de Daniel González Umbarila, Rafael Ernesto Velásquez y Rosa Gabriela Gómez Portillo, a esta última se le pregunto “indique al despacho si sabe quien es el propietario del inmueble en donde nos encontramos. Contestó: la verdad hace nueve meses, mas o menos de agosto para acá empezaron a limpiar porque dos años más o menos que llevo viviendo acá nadie había limpiado este predio. Preguntado: Indíquele al despacho si sabe desde cuando están ocupando este predio las personas que en él se encuentran Contestó: Hace más o menos desde finales de agosto, iniciando ya septiembre el año 2011 (...) limpiamos totalmente el predio y como somos personas de escasos recursos empezamos poco a poco a parar las construcciones que se ven (...)” (fl. 121-124).

m. Proveído del 14 de mayo de 2012 en el que el Inspector de Policía fija para el 27 de junio de 2012 diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho (fl. 146), providencia que se notificó por medio de aviso fijado en el inmueble ubicado en la calle 19 sur número 23-46 este manzana c urbanización Viña del mar en la que firma Esilda Bravo y Maritza Beltrán (fl. 150).

n. Copia de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del 27 de junio de 2012 en la que consta que en el inmueble materia de desalojo residen Luz Amparo Botero, su esposo José Edgar Castillo Hernández y sus tres menores hijos Zully Marcela Castillo (5 años), Eduar Ferney (9 años) y Carolina Castillo (12 años) afirman estar viviendo hace dos años; en el lote de enseguida vive Xenius Alexander Sobrino y Raquel Yaritza Berltran Herrera afirman estar viviendo hace 12 meses; y John Alejandro Rodríguez Bonilla con Ecilda Bravo y tres menores de 13, 4 y 2 años, afirman estar viviendo allí hace dos años. Señalan que encontrándose en la UAO solicitando ayuda como desplazados, un señor se les acercó a las tres familias para venderle el lote de terreno que actualmente ocupan. Recibida estas

declaraciones el inspector decreta el statu quo sobre el lote de terreno, lo que implica que no se podrá seguir construyendo hasta que se profiera decisión de fondo.

En esta misma diligencia se interroga a Gustavo Zambrano Díaz quien afirma que el bien inmueble lo adquirió por medio de un remate; que “por ahí cada tres meses le pagaba a los vecinos de allí para que me lo limpiaran, no lo tenía cercado (...) yo me enteré porque el vecino que me limpiaba el lote me llamó, se me olvida el nombre de él, él me llamó el 9 de octubre por la noche del año pasado (...) y yo envíe a mi hija (...) yo vine a los ocho días (...) estuve con dos opciones, vender, inclusive le había puesto un aviso se vende, pero ahora no lo vendo (...) hay dos clientes que querían comprarlo pero los distingue el doctor Gaona (...) el 9 de octubre lo invadieron y hacía por ahí unos tres meses lo había mandado a limpiar del vecino”; ante la pregunta de si conoce a los posibles compradores dice que no se acuerda; “preguntado: Infórmele al despacho si en alguna oportunidad usted le mostró el lote en donde nos encontramos y lo ofreció en venta a los señores Daniel Gonzalo Umbarila Caicedo y Rafael Ernesto Velásquez Velásquez contestó: yo me comuniqué con ellos por teléfono y me preguntaron que cuanto valía el lote, yo les dije que esto valía a lo que vale el metro. Preguntado: Sabe usted o le consta si los señores Umbarila Caicedo y Velásquez Velásquez hayan venido en alguna oportunidad a mirar el lote. Contestó: Posiblemente si vinieron porque me pusieron problema por el Caño”. Se determinó suspender la diligencia. Firma: Maule Eduardo Useche-Inspector de Policía; jairo Emiro Cepeda Alza- Apoderado en esta diligencia del señor querellante; Luz Amparo Botero, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Añejandro Rodríguez- quien atendió la diligencia y ocupante del predio; los agentes de la Policía Nacional; Gustavo Zambrano Díaz- Interrogado y Alba Marina Rincón Romero-Secretaría Ad hoc” (fl. 152-155).

ñ. El 15 de noviembre de 2012 la Inspección de Policía Urbana B Popular resolvió de fondo las pretensiones de la querella y ordenó decretar el lanzamiento, se requirió para la entrega voluntaria y se advirtió la entrega forzosa. Consideró que “los argumentos sostenidos por la parte demandante ofrecen credibilidad y reflejan con congruencia la ocurrencia de hechos materiales y positivos, como lo esgrimió en los hechos el señor apoderado de la parte demandante y lo corroboraron sus testigos (...) se puede observar que el señor Gustavo Zambrano Díaz ha ejecutado actos de singular significación sin el consentimiento de persona alguna, ya que está detentando la condición de poseedor (...) aunado al hecho de que pretendía venderlo, por lo tanto era reconocido por los vecinos como el único

poseedor del bien (...) complementado con la tenencia material el mismo de la cual dan fe las pruebas aportadas al proceso (...) la adquirida posesión se vio violentada por los señores Luz Amparo (...) y demás personas indeterminadas que ocupan el inmueble (...) hubo una verdadera ocupación de hecho, habida cuenta que los ocupantes del predio no probaron sumariamente, de donde proviene su posesión, (...) no aportan documentos que permitan al despacho inferir que la ocupación que ostentan la adquirieron legalmente y no de forma violenta o clandestina (...) siempre se ha acreditado (...) que el señor Gustavo Zambrano es el legítimo poseedor del predio en litigio (...) tales hecho se pueden determinar dentro del trámite seguido por el querellante para que le adjudicara el bien objeto de la litis, la adjudicación y posesión material del inmueble (...), pasar revistas continuas por el inmueble, cancelar impuestos, además de estar en constante comunicación con los vecinos del sector (...) el despacho reitera que el supuesto vendedor nunca tuvo legitimación en la causa para poder transferir a algún título, o posesión alguna a los querellados, por cuanto lo que se ve a todas luces es una verdadera ocupación de hecho (...) no es creíble para este despacho que las personas asentadas en el predio, desconocieran que el inmueble pertenecía al querellante, por cuanto su presencia en el predio era constante y permanente, pasando revista y máxime en los últimos meses, pues pretendía venderlo, para lo cual buscó la ayuda de comisionistas, que aunque de manera no muy clara dan cuenta de los hechos acaecidos, y no se demostró en el plenario que la persona que realizó el negocio con los ocupantes, tuviese la capacidad para transferir la supuesta posesión alegada, pues claramente los querellados hubiesen podido adquirir el predio al señor Gustavo Zambrano Díaz, el cual era reconocido en el sector como señor y dueño del terreno y evitar ser timado por extraños (...) los argumentos expuestos por la parte querellante (...) deben negarse por ser ineficaces (...), pues no lograron desvirtuar probatoriamente los reales actos constitutivos de posesión ejercidos materialmente y jurídicamente por el señor Gustavo Zambrano, quien sin asomo de duda ha probado en el presente proceso la posesión material y real del inmueble objeto de litigio” (fl. 157-167).

o. Constancia de notificación de la anterior decisión a los querellados (fl. 169).

p. Copia del recurso de apelación presentado por Xenius Alexander Sobrino. Dijo que “muchas personas [los] vieron trabajando, nunca nadie [les] dijo que ese lote tenía dueños. Después de haber construido el ranchito en tabla, lona, fue que aparecieron unos supuestos dueños del lote diciendo que eso era de ellos, luego otro también apareció (...) a los pocos

días apareció Cormacarena (...) los ahorros con los que nos tocó salir desplazados lo depositamos de buena fe al señor que nos ofreció ese lote para vivir” (fl. 171-172).

q. Copia del recurso de apelación presentado por José Edgar Castillo Hernández en el que reitera los argumentos del anterior escrito (fl. 175-176).

r. Copia del oficio mediante el cual se fija el proceso por 3 días (fl. 180) y de la resolución del recurso de apelación resuelto por el Consejo Departamental de Justicia el 2 de abril en el 2013 en el que se resuelve confirmar la providencia del 15 de noviembre de 2012. Se consideró que: “luego de hacer el análisis individual de las pruebas, al revisarlas en conjunto se debe decir que efectivamente le asiste razón al a-quo toda vez que los testimonios aportados por el querellante, nos dan certeza de que el querellante ha venido ejerciendo posesión del inmueble y de que allí se presentó ocupación indebida del predio (...) Las afirmaciones de los ocupantes de hecho al momento de la inspección no desvirtuaron las pretensiones del querellante, no demostraron las razones o los motivos por los cuales se encontraban habitando ese lugar, solo manifiesta que realizaron un presunto negocio de comprar el lote con un señor que no les cumplió, no demostraron que su ocupación es legal, no probaron de donde viene su posesión (...) al mirar en conjunto las pruebas de manera diáfana se concluye que es el querellante quien tiene la legitimidad para actuar, es quien ejerce la posesión del predio en concordancia con lo manifestado por los testimonios y además de lo observado en la inspección ocular practicada” (181-187).

s. Copia de la notificación de la providencia del 2 de abril de 2013 a Luz Amparo, a José Castillo, a Xenius Alexander Sobrino (fl. 190) y se fijó fecha para realizar la diligencia de lanzamiento de ocupación de hecho para el 27 de junio de 2013.

t. Copia del acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de fecha 27 de junio de 2013, la cual es suspendida porque el Juzgado Segundo Penal Municipal de Villavicencio en el marco de una acción de tutela decretó la medida provisional de suspensión de la diligencia de desalojo y requirió prestado el expediente del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho (fl. 194-195).

Finalmente, respecto de la condición de desplazados de los accionantes señalaron que “según nota interna de la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana, los accionantes no se encuentran registrados como desplazados” y tampoco probaron dicha

calidad. Agregaron que en los programas sociales de la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana, John Alejandro Rodríguez aparece como beneficiarios del programa familias en acción, por el cual recibe un incentivo económico; y que José Edgar Castillo Hernández y Xenies Alexander Sobrino Racine aparece en la base de datos del Sisben de Villavicencio con puntaje 5.13 y 29.81, respectivamente.

2.2.3 El Inspector de Policía No. 5 barrio Popular- Villavicencio señaló que “la orden de lanzamiento decretada se encuentra en suspenso su cumplimiento en razón a que, los aquí accionantes instauraron acción de tutela No. 5000140880022013-00093-00 contra el Municipio de Villavicencio, Secretaría de Gobierno Municipal, Inspector de Policía, Señores Gustavo Zambrano Díaz y Wilson Gaona, Cormacarena y Unidad de Atención y Orientación al Desplazados, la que fue admitida por el señor Juez Segundo Penal Municipal de Villavicencio, quien mediante oficio (...) del 25 de junio de 201 (sic), comunicó aplicación de la medida provisional de suspensión de diligencia de lanzamiento, que se tenía programada para el 27 de junio de 2013 (...) así las cosas ha de entender este despacho que las personas continúan en posesión del inmueble en atención a la nueva acción de tutela”.

2.2.4 Gustavo Zambrano Díaz informó que en el año 2005 adquirió por remate efectuado en el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio el lote de terreno objeto del lanzamiento; que se enteró de la ocupación, porque un vecino el 8 de octubre de 2011 se lo comunicó telefónicamente, ante lo cual envió a su hija con los documentos que acreditaban la propiedad al CAI, lugar en el que la policía le manifestó que eran falsos, frente a lo cual contrató a un abogado quien presentó una querrela que fue repartida para su conocimiento a la Inspección Quinta de Policía del barrio Popular de Villavicencio.

Allegó copia de la diligencia de lanzamiento, de la providencia emitida en segunda instancia por el Consejo Departamental de Justicia dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho y copia de la segunda tutela presentada por los accionantes.

a. Copia de la segunda demanda de tutela presentada por José Edgar Castillo Hernández y Xenius Alexander Sobrino Racine contra la Secretaría de Gobierno Municipal, la Inspección de Policía del Barrio Popular, Gustavo Zambrano Díaz y Wilson Gaona Álvarez. En esta demanda señala que el 22 de julio de 2011 llegaron desplazados a Villavicencio y que haciendo fila un señor se les acercó a ofrecer en venta un lote, el cual comenzaron a ocupar

y cuarenta días después aparece el señor Gustavo Zambrano afirmando que ese lote era de él.

2.2.5 La Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral informó que “las siguientes personas NO Registran como víctimas en las bases de datos que integran el Registro Único de Víctimas (RUV) José Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine John Alejandro Rodríguez Bonilla”.

2.3 El 9 de julio de 2013 la Sala Tercera de Revisión en razón a que los accionantes no se habían pronunciado acerca del requerimiento realizado y luego de analizar las pruebas allegadas, advirtió la necesidad de nuevos elementos de juicio relevantes para la adopción de una decisión y por ende resolvió:

2.3.1 Requerir nuevamente a Edgar Castillo Hernández, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez Bonilla, demandantes en esta acción constitucional, para que informe lo solicitado en auto del 25 de junio de 2013.

2.3.2 Asimismo, solicitar a la Alcaldía de Villavicencio, para que allegue copia de la Ordenanza 507 de 2002 (Código Departamental de Policía del Meta) e informe si el bien inmueble objeto de la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho iniciada por Gustavo Zambrano Díaz, mediante apoderado, contra personas indeterminadas, es rural o urbano.

2.3.3 Requerir al Juez Segundo Penal Municipal de Villavicencio, para que informe el estado actual del proceso de tutela no. 5000140880022013-009300 y allegue copia de la demanda de tutela y de los pronunciamientos judiciales emitidos en el marco de este trámite constitucional.

2.3.4 Solicitar a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, Cormacarena, para que informe si ha emitido algún concepto o pronunciamiento respecto del uso del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria no. 230-80005, registro catastral número 001700710009000 y el cual se encuentra ubicado en la calle 19 sur número 23-46 este manzana C Urbanización Viña del Mar. De igual forma, se le requirió para que allegue los documentos que estime pertinentes y que sustentan su respuesta.

Finalmente, se ordenó suspender el término para la resolución del trámite de revisión del

fallo proferido dentro del expediente de la referencia, hasta cuando sea recibida y evaluada por esta Corporación la información indicada anteriormente (artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992- Reglamento Interno de esta Corporación).

2.4 Con ocasión de los anteriores requerimientos, se allegó a este proceso la siguiente información:

2.4.1 La Directora de Justicia de la Secretaría de Gobierno y Seguridad de la Alcaldía de Villavicencio envió copia de la ordenanza no. 507 de 2002 – Código de Policía y Convivencia Ciudadana del Departamento del Meta, e informó que el bien objeto de la querella de lanzamiento por ocupación de hecho es de carácter urbano.

Allegó copia de la sentencia del 8 de julio de 2013, por medio de la cual se resuelve no tutelar los derechos fundamentales constitucionales invocados por José Edgar Castillo Hernández y Xenius Alexander Sobrino Racine. En esta providencia se consideró que a) “las conductas presuntamente desplegadas por los señores Gustavo Zambrano Díaz y Wilson Gaona Álvarez accionada no se vislumbra violación de derecho fundamental alguno, y no se configura vulneración actual, real e inminente de algún derecho en cabeza de los demandantes”; b) existen hechos nuevos en la presente acción respecto de los analizados por el Juez Primero Civil del Circuito y concluye que en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho no se vulneró el derecho al debido proceso, pues la resolución fue notificada a los accionantes quienes apelaron y enviada al Consejo Departamental de Justicia quien decretó el lanzamiento a las personas que se encuentran ocupando el inmueble objeto de la litis; c) los accionantes nunca han ejercido su derecho de postulación para el reconocimiento de la calidad de desplazados y que d) a Cormacarena no le corresponde asegurar el uso, ni el goce ni mucho menor la disposición de un predio que si bien se ubica dentro de la delimitación del humedal Kirpas-Pinilla-La Cuerena, finalmente es de naturaleza privada.

2.4.3 Cormacarena señaló que “no ha emitido concepto alguno referente al predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria no. 230-80005 y cédula catastral no. 001700710009000 ubicado en la calle 19 sur no. 23-46 este manzana C Urbanización Viña del Mar”. Informó que a partir del acuerdo no. 0009 del 19 de diciembre de 2007 Cormacarena procedió a la declaratoria del Sistema Kirpas-Pinilla- La Cuerena bajo la

categoría de reserva hídrica y que “el predio señalado (...) Cormacarena lo ubicó dentro de la delimitación del DCS [Distrito de Conservación de Suelos] Kirpas Pinilla La Cuerera. Por lo tanto, el señalado predio hace parte del área protegida, específicamente su área de protección”.

2.4.4 De los accionantes no se recibió respuesta alguna frente al requerimiento vía telegrama proferido con ocasión del auto de pruebas decretado. Asimismo, en diversas ocasiones el despacho del magistrado sustanciador a pesar de intentar comunicación telefónica con los accionantes igualmente no obtuvo respuesta alguna.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Problema jurídico y esquema de resolución

Debe la Sala determinar si los derechos al debido proceso y a la vivienda digna de los accionantes, quienes dicen ser víctimas de desplazamiento forzado, fueron vulnerados por las autoridades accionadas en el trámite del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho adelantando en su contra.

Para resolver el anterior problema jurídico, esta Sala se pronunciará acerca de: i) la procedencia de la acción de tutela en el marco de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho; ii) el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho en el caso concreto; iii) supuestos en los que esta Corporación ha amparado el derecho al debido proceso en el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho y iv) los eventos en que al interior de dicho procedimiento se ha justificado la suspensión de la medida de lanzamiento. Descrito lo anterior, se pasará a resolver el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela en el marco de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho

1. El artículo 86 de la Constitución Política define la tutela como la acción que tiene toda persona para reclamar, ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por un particular en los casos definidos en la ley.

El mismo artículo citado, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, dispone que esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando existiendo éste no sea eficaz para la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

2.1 La posibilidad de atribuir funciones judiciales a autoridades administrativas, a través de la ley, está prevista en el artículo 116 de la Constitución Política en el que se señala expresamente que: “(...) excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

Conforme con lo anterior, el artículo 13 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia-, tal como fue modificado por el artículo 6° de la Ley 1285 de 2009, dispone que:

“Artículo 13: Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

(...)

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y

(...)”.

Por su parte, el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política dispone que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, y el artículo 39 del Decreto Ley 1355 de 1970 en armonía con lo anterior, establece que en el marco de dicha característica, el alcalde tiene la función de resolver conflictos entre particulares, “para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el

caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación” (artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970). La facultad de resolver conflictos entre particulares y, en ese contexto de adelantar procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, se da en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional que ostenta dicha autoridad administrativa.

2.2 Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 -Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conocerá de los asuntos definidos por una autoridad administrativa en juicios de policía. Así, el artículo 105 del referido compendio normativo señala:

“Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

(...)

3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

(...)”.

Esta disposición ha estado prevista en las normas que antecedieron a la expedición del mencionado Código. Así, el artículo 82 del Decreto 1 de 1984 consagra que “(...) La jurisdicción en lo contencioso administrativo no juzgará las providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil, ni las sanciones que imponga el Tribunal Disciplinario”; en el Decreto 2304 de 1989 se establece que “(...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley”; en la Ley 446 de 1998 se dispone que “(...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”, y, finalmente, la Ley 1107 de 2006 señala que “ (...) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista recurso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra las decisiones de

policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo[1]. Y en este sentido, en diversos pronunciamientos ha establecido que las decisiones adoptadas en un proceso de policía son de carácter jurisdiccional y están sustraídas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo[2].

3. Las características señaladas en el numeral anterior respecto de las decisiones en juicios de policía, han conducido a esta Corporación a concluir que:

a) La acción de tutela contra dichas medidas sólo procede con el fin de salvaguardar el derecho al debido proceso, esto es, cuando se adopta la decisión sin observar las formas propias de cada juicio, pues esta acción constitucional resulta ser el único mecanismo de defensa en este sentido[3].

Los asuntos relativos con el derecho al dominio, posesión y tenencia o el debate entorno a los derechos reales o subjetivos son aspectos ajenos al juicio de policía, el cual se centra en conservar el statu quo, y en todo caso, en la jurisdicción ordinaria se puede presentar dicho debate[4].

b) Al ser producto de una función judicial, los aspectos relativos a la procedencia han de ser analizados de igual forma como si se tratara de una acción de tutela contra una providencia judicial, esto es, determinando en primer lugar las causales genéricas de procedibilidad y posteriormente la configuración de algunas de las causales específicas[5].

4. En este sentido, cuando se trata de una solicitud de tutela frente a una providencia judicial, esta Corporación ha determinado que su procedencia es excepcional, por cuanto las autoridades estatales están instituidas para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política (artículo 2 C. P.), por lo que sus decisiones “constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales”[6]; y gozan de libertad para la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho, estando su actuar amparado bajo los principios de independencia y autonomía judicial (artículo 228 de la C.P y artículo 5° de la Ley 270 de 1996[7]), lo que, en principio, excluye la intervención de cualquier otra autoridad en sus decisiones.

Sus pronunciamientos implican que una vez adoptada una decisión, el conflicto que la originó no puede ser nuevamente estudiado por alguna autoridad judicial, generando de esta forma seguridad jurídica en el ordenamiento.

5. Sin embargo, cuando las medidas judiciales son adoptadas desconociendo las normas sustanciales y procesales que rigen la resolución de un determinado conflicto, la garantía de la cosa juzgada y el amparo a los principios de independencia y autonomía judicial deben ceder en aras de proteger la esencia de la Constitución Política que es la salvaguarda de los derechos de rango fundamental.

De este modo, esta Corporación en diversos pronunciamientos ha señalado que la acción de tutela contra providencias judiciales es un instrumento idóneo, cuando no habiendo otro mecanismo de defensa judicial, o ante la configuración de un perjuicio irremediable o bajo la consideración de que el medio ordinario es ineficaz para el caso concreto, éstas han sido “el resultado de una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, contraria al orden jurídico preestablecido y violatoria de las garantías constitucionales y legales que integran los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia”[8].

6. Justamente, con base en la premisa de que la acción de tutela contra providencia judicial es excepcional, esta Corporación ha determinado que su procedencia está dada por la satisfacción de unos requisitos que han sido determinados por la jurisprudencia constitucional en aras de salvaguardar la inmutabilidad de las providencias judiciales. Asimismo para la prosperidad de su amparo esta Corporación ha determinado que la providencia judicial debe haber incurrido en algunos de los defectos determinados por la jurisprudencia, que si bien no son taxativos, ejemplifican la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

6.1 Así, esta Corporación ha fijado de manera excepcional la competencia del juez de tutela para pronunciarse sobre la validez constitucional de las decisiones judiciales y ha definido que la misma procede cuando:

- a. La cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional;
- b. Se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al

alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable;

c. La parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal transgresión en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible;

d. No se trate de sentencias de tutela y

e. Se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.

6.2. Por otra parte, esta Corte ha definido que el amparo de algún derecho fundamental, generalmente al debido proceso, prospera frente a una providencia judicial si en esta se ha incurrido en alguno de los siguientes defectos[9]:

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario

aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

h. Violación directa de la Constitución.

7. Visto lo anterior, la Sala considera que en este caso se satisfacen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, por cuanto:

a) La cuestión que se discute es de relevancia constitucional, pues se trata de la posible afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda de, al parecer, un sujeto de especial protección constitucional, dentro de un trámite policivo.

b) Se han agotado todos los medios ordinarios de defensa judicial. Al respecto, se reitera que (numeral 2 de la parte considerativa) contra las decisiones adoptadas en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, no procede recurso alguno ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En lo que atañe al caso concreto, es necesario señalar que los jueces de instancia negaron el amparo solicitado argumentando que la acción de tutela era improcedente, en razón a que no había concluido el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, razón que, en principio, avala esta Corporación.

Empero, al momento de ser analizada en sede de revisión esta acción de tutela, se advierte que dicho trámite concluyó con decisión de segunda instancia en la que se profirió orden de lanzamiento de los hoy demandantes, circunstancia que modifica el supuesto de hecho del que partieron los jueces de instancia y que impulsa a esta Corporación a concluir que los medios ordinarios de defensa se han agotado.

Con base en lo anterior, esta Corte reitera que no puede ser ajena al cambio de circunstancias al momento de decidir el amparo de un derecho fundamental presuntamente amenazado o vulnerado, por cuanto la función del juez constitucional, de tener lugar la protección, es dar una orden que efectivamente propenda por el amparo y que se adecue a las circunstancias fácticas del caso.

c) Constata la Sala que los accionantes satisfacen el requisito de exponer de manera clara

las razones que fundamentan la supuesta trasgresión del derecho fundamental al debido proceso, y asimismo se evidencia que los argumentos relacionados con que son personas desplazadas por la violencia y el hecho de que adquirieron por medio de un contrato de compraventa el lote y que han ejercido la posesión del mismo, fue efectivamente alegado dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que hoy se censura (ver literal n. del numeral 2.2.2 del trámite surtido ante la Corte Constitucional).

Aspecto diferente acontece con el alegato de que no fueron debidamente notificados; se refirieron a ellos como personas indeterminadas; el querellante dejó pasar dos meses para entablar el proceso policivo, allegó como prueba anticipada los testimonios de dos personas que son sus compradores y no vive en el sitio objeto de litigio; el certificado de libertad y tradición allegado data de los años 2006 y 2007 y la dirección con linderos no coincide; por cuanto estos hechos no fueron expuestos en el escenario propio que es al interior del proceso censurado, sino que solamente se vinieron a presentar en sede de tutela.

Con base en lo expuesto, la acción de tutela es procedente solamente para analizar los argumentos relacionados con su condición de personas desplazadas por la violencia y el de la compra del bien inmueble, argumentos que fueron expuestos en el trámite que se censura.

d) Lo que se objeta por medio de la acción de tutela no es una sentencia de tutela, sino las decisiones adoptadas dentro del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho.

e) Se cumple con el requisito de la inmediatez, por cuanto estando en curso el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, se presentó la acción de tutela ante la consideración de los accionantes de la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna y la necesidad de una protección inmediata.

8. Así, la Sala considera que la acción de tutela es procedente para analizar si dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, seguido contra los hoy accionantes, se configuró algún defecto específico que genere el desconocimiento de dicho trámite judicial y el consecuente amparo del derecho fundamental al debido proceso.

De este modo y con el objeto de definir la prosperidad del amparo y determinar si en el proceso que se censura se incurrió en algún defecto de los señalados en el numeral 7 de

esta providencia, se hace necesario, como seguidamente se presentará, describir el procedimiento que rigen el lanzamiento por ocupación de hecho del que fueron parte los hoy accionantes.

Trámite de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos

9. El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos está previsto en el artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970 “por el cual se dictan normas sobre policía”, el cual señala:

“Artículo 125: La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación”

El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho fue desarrollado por los artículos siguientes del mencionado decreto ley en este sentido:

“Artículo 126: En los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo.

Artículo 127: Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa.

(...)

(...)

Artículo 131: Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oirá dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado”.

10. El anterior decreto ley subrogó el artículo 15 de la Ley 57 de 1905[10], que disponía dicha facultad y el Decreto 992 de 1930[11] que regulaba su procedimiento. Así lo definió esta Corporación en sentencia de constitucionalidad C-241 de 2010, en donde determinó

que el señalado decreto ley subrogó las normas en este párrafo mencionadas, pues regula el mismo supuesto fáctico, ampara los derechos reales de dominio, posesión y tenencia y busca corregir la perturbación y restablecer el statu quo.

La diferencia entre estos dos conjunto de normas (el Decreto Ley 1355 de 1970 y la Ley 57 de 1905), indicó esta Corporación, se sustenta en que el decreto ley amplió el derecho de defensa a los ocupantes del predio. De este modo, los ocupantes antes sólo podían acreditar la tenencia y ahora pueden aducir alguna causa justificable de ocupación derivada de la condición de tenedor o poseedor o de una orden de autoridad competente, es decir, permite la presentación de cualquier otro título que justifique válidamente su ocupación.

11. Esta Corporación, con base en las normas señaladas ha definido respecto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio urbano que:

a) Procede ante una ocupación de hecho, entendida como una incursión arbitraria sobre un predio con el fin de apoderarse de éste o de una parte del mismo, que priva a una persona de algún derecho sobre el predio, sin que medie consentimiento del dueño ni contrato alguno[12].

b) Busca contrarrestar la ocupación y preservar el statu quo, esto es, restablecer la situación al momento anterior en que se produce la perturbación y restituir la tenencia a favor del legítimo tenedor[13].

c) No decide controversias suscitadas con relación al derecho de dominio o posesión, pues éstas deben someterse ante la jurisdicción ordinaria, por lo que no se evalúan las pruebas que se exhiban para acreditarlo[14].

d) Ante la falta de especificidad de las normas procesales contenidas en el Decreto ley 1355 de 1970, el procedimiento del lanzamiento por ocupación de hecho se rige adicionalmente por el respectivo código de policía departamental del lugar donde se encuentra el bien inmueble[15].

Así, la asamblea departamental de conformidad con el numeral 8° del artículo 300 de la Constitución Política, tiene la función de, por medio de ordenanzas, “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”.

e) El competente para conocer de su trámite es el alcalde municipal como jefe de policía, quien puede delegar (artículo 9 de la Ley 489 de 1998) la realización de la diligencia de lanzamiento a los inspectores de policía (artículo 320 literal d. del Decreto 1333 de 1986)[16].

f) El legitimado para presentar la querella es el propietario, arrendador, poseedor, o el tenedor del bien perturbado, quien debe presentar prueba sumaria de que fue privado de la tenencia o conoció de la ocupación. Los datos del inmueble ocupado y el título que lo legitima para presentar la acción.

g) Se debe notificar personalmente o por aviso a los ocupantes del predio, de la fecha y hora en la que se va a efectuar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho.

h) No se ordena el lanzamiento si no se demuestran los hechos descritos en la solicitud y, se ordena si dichos requisitos se satisfacen y los ocupantes no exhiben un título o prueba que justifique su ocupación.

12. Con base en lo anterior, y en aras de completar el supuesto normativo para resolver el caso concreto, advierte esta Sala que el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio urbano en el departamento del Meta se encuentra regulado, además del Decreto ley 1355 de 1970 -“Por el cual se dictan normas de policía”, por la Ordenanza 507 de 2002 proferida por la Asamblea Departamental del Meta- “Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia Ciudadana del Departamento del Meta”, la cual dispone que:

a) Un proceso civil de policía, es aquel en el que se deciden controversias entre particulares relacionadas con derechos civiles, como lo es, el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho (numeral 1° artículo 207).

b) El Inspector de Policía, conoce en primera instancia, y previa delegación del respectivo alcalde municipal, de “los procesos para la desocupación de predios y lanzamiento por ocupación de hecho en predios urbanos o rurales agrarios debida e indebidamente explotados, cuando el titular de la acción la haya presentado en la debida oportunidad. Y en los eventos de que trata la Ley 388 de 1997 y las normas que la complementen, modifiquen o adicionen (...)” (numeral 3.3 del artículo 184).

c) El plazo para promover la acción policiva caduca “en 30 días en los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en predio rural o urbano (...), este término se cuenta a partir del primer acto de usurpación o perturbación, o desde aquel en que cesó la violencia o clandestinidad, si se tratare de usurpación violenta o clandestinidad” (artículo 208).

d) Para que proceda la acción civil de policía y haya lugar a decretar el statu quo, no es necesario que esté ya en ejecución el hecho de la perturbación, basta que el demandante pruebe sumariamente, por cualquiera de los medios que autoriza la ley, la preparación inequívoca del hecho, como el acopio de materiales u otras circunstancias que hagan presumir el ánimo o la intención de iniciar trabajos que impliquen perturbación y usurpación (artículo 209).

e) La querella deberá contener: “1. La designación del funcionario a quien se dirige; 2. El nombre, dirección y domicilio del querellante y el querellado; 3. El nombre, dirección y domicilio del representante legal, en caso de que alguna de las partes sea incapaz; 4. Si el querellante comparece mediante apoderado se indicará además, el nombre de éste y su dirección; 5. Lo que se pretende, expresando con precisión y claridad, formulando por separado las varias pretensiones que se quiera hacer valer; 6. Los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; 7. Los bienes inmuebles se especificarán por su ubicación, linderos, nomenclatura y demás circunstancias que los identifiquen; 8. La petición de las pruebas que el querellante pretenda hacer valer; 9. La prueba sumaria de la posesión o tenencia de los hechos perturbadores y la fecha de su iniciación. Esta prueba podrá consistir en declaraciones de testigos que tengan conocimiento del hecho de manera directa y personal; 10. Solo se podrá litigar en materia de policía a nombre propio cuando: a. El Municipio donde se presente la querella no sea cabecera de circuito y no existan por los menos dos abogados inscritos (Conc. Dec. 196-7 14) o b. Cuando el querellado o querellante sea abogado en ejercicio” (artículo 210).

f) La querella se declarará inadmisibles cuando: “1 No reúna los requisitos formales de la querella contenidos en el Artículo anterior. 2 No se haya presentado personalmente por el signatario o su apoderado. En estos casos, el funcionario señalará los defectos de que adolezca, para que el querellante los subsane en el término de tres (3) días y, si no lo hace la rechazará de plano” (artículo 211).

g) La querella se rechazará in limine cuando el funcionario carezca de jurisdicción o competencia; cuando de su contenido o de los anexos aparezca que el término para presentarla está vencido. Contra este auto procede los recursos de reposición y de apelación que se interpondrán dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y dentro de los tres (3) días siguientes se resolverá el recurso (artículo 212).

i) El auto admisorio de la querella se notificará personalmente al querellado, pero si no fueren hallados se surtirá la notificación por medio de aviso fijado en la puerta del predio urbano o rural de que se trate, o en la puerta del domicilio del querellado. El aviso expresará que ha sido admitida la querella, la fecha y hora señaladas para la diligencia de inspección ocular, será firmado por el funcionario secretario y deberá permanecer fijado durante un (1) día hábil, pasado el cual, se entenderá surtida la notificación (artículo 214).

j) En la diligencia de inspección ocular se practicarán las pruebas decretadas en el auto admisorio y las que solicite la parte querellada; los testigos deberán estar el día de la diligencia. Las pruebas se practicarán en un día y de no ser posible se suspenderá para continuarla. De todo lo actuado en la diligencia de inspección ocular se realizará un acta. El acta será firmada por quienes hayan intervenido en la diligencia. En la diligencia de inspección ocular se conminará al querellado a que suspenda de inmediato la continuación de la obra, si es que se encuentra en obra, hasta que se profiera la resolución que ponga fin al proceso (artículo 216).

k) Se debe dar traslado al dictamen pericial (artículo 217). Contra la resolución de fallo (artículo 219) procede el recurso de apelación (artículo 221) y en firme la providencia, se fijará fecha y hora para la práctica de la diligencia y previa citación de la parte vencida (artículo 229). La resolución tiene el carácter de cosa juzgada formal y se mantendrá mientras la justicia ordinaria no decida lo contrario (artículo 230).

13. De este modo, se concluye que el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos tiene su fundamento en el Decreto Ley 1355 de 1970, el cual establece como característica esencial la no controversia del derecho del dominio dentro del mismo y la protección tanto del poseedor como del tenedor. La regulación de este proceso es complementada por los Códigos de Policía de cada ente territorial, por medio de los cuales

se regula los aspectos relacionados con la especificidad del debido proceso, en particular para este caso el de la Ordenanza 507 de 2002 proferida por la Asamblea Departamental del Meta.

Supuestos en los que esta Corporación ha amparado el derecho al debido proceso en el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho

14. Ahora bien, esta Corporación ha amparado el derecho al debido proceso dentro del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho cuando: a) se demoró de manera injustificada el inicio del mencionado trámite[17]; b) se aplicaron las normas que fueron subrogadas y, además, no se tuvo en cuenta que se trataba de la ocupación de un bien inmueble rural, lo cual implica la aplicación de otras normas[18]; y c) estaba en curso un proceso de extinción de dominio sobre el bien inmueble ocupado[19] .

Mientras que en otras ocasiones ha negado su protección, al considerar que a) el proceso se adelantó de acuerdo con la ley, garantizando los derechos a la defensa y a la propiedad[20] y en otro caso porque b) el no dar traslado de la querella no afecta el debido proceso, por cuanto la oportunidad para pronunciarse acerca de la misma es en la diligencia en donde se recibieron las pruebas y en donde el accionante estuvo presente[21].

En conclusión, el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho se debe ajustar a las reglas del debido proceso, tanto generales contenidas en la Constitución Política, como particulares previstas en la ley y ordenanzas, pues es la garantía de una decisión acorde con el ordenamiento jurídico.

Eventos en que es procedente la suspensión de la medida de lanzamiento por ocupación de hecho

15. Aún cuando el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho se ajuste al debido proceso, esta Corporación ha tomado medidas de suspensión de la diligencia. En dicho escenario, ha concluido que si bien la medida de lanzamiento es legítima y adecuada para conservar el statu quo, en algunos eventos, dependiendo del grupo ocupante y del bien ocupado, entre otros factores, dicha medida puede ser objeto de suspensión.

Así, cuando se trata de personas víctimas del desplazamiento forzado, se ha ordenado la suspensión de la diligencia hasta tanto se garantice un albergue provisional, tras considerar que la medida de desalojo resulta desproporcionada frente a la situación de los ocupantes si no se les da precisamente un albergue[22]. En algunos eventos se han analizado adicionalmente, si el terreno que ocupan es habitable, y en caso de no serlo, se ha ordenado la provisión inmediata del albergue provisional[23]. En otros se ha especificado que el nuevo albergue se debe encontrar en condiciones de dignidad y se ha requerido a las autoridades para hacer efectivo los programas creados a su favor[24].

Empero no siempre ha sido de esta forma. Por ejemplo, en sentencia T- 967 de 2002, esta Corporación no suspendió la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de un bien inmueble fiscal que ocupaba una persona víctima del desplazamiento forzado, al considerar que “la ocupación de un bien fiscal carecía de sustento legal por lo que no podría considerarse, fuente de derechos subjetivos o de expectativas legítimas, ni dar pie a la suspensión del desalojo, pues ello implicaría la legitimación de una actuación de hecho”.

16. La medida de suspensión de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho y la provisión de un albergue provisional o la ejecución de programas a favor de los habitantes desalojados, ha encontrado fundamento en la Observación General Número 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que contiene, entre otras consideraciones, que: “El Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en el mayor medida que permitan sus recursos para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.

Lo anterior no implica, tal y como lo señala la misma observación, que los desalojos legales y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, estén prohibidos.

17. Con base en lo anterior, la ocupación por vía de hecho de un bien carece de protección legal y da lugar a una orden de desalojo legítimo, sin embargo cuando esta medida resulta desproporcionada en razón de la situación de los ocupantes, en especial si se trata de personas desplazadas por la violencia en determinadas condiciones sociales vulnerables dicha medida puede ser objeto de suspensión mientras se consigue un albergue temporal para suplir su necesidad de vivienda.

18. Finalmente, se ha de señalar que cuando no se trata de personas desplazadas por la violencia, esta Corporación ha dejado en firme la medida de lanzamiento por ocupación de hecho y a su vez ha exhortado a las autoridades municipales para que les informen a las personas desalojadas los programas sociales a los que pueden acceder[25]. Asimismo, ha advertido que en la práctica de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho se debe respetar la dignidad personal de los ocupantes, con especial esmero respecto de los ancianos y los niños que se encuentren en el inmueble y se debe proporcionar orientación respecto de la(s) entidad(es) del Estado a la(s) que pueden acudir para acceder a los subsidios de vivienda[26].

Caso concreto

19. Superada la procedencia de la acción de tutela para este caso, y expuestos los fundamentos que ha definido esta Corporación respecto del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho, pasa la Sala a analizar si en el trámite que se censura se vulneró el derecho al debido proceso de los accionantes, al no tener en consideración que habían adquirido el bien inmueble (22) y que son personas desplazadas por la violencia (23).

20. No obstante, previo a lo anterior, considera esta Sala pertinente demostrar que, en todo caso, no se configuró una vulneración del derecho fundamental al debido proceso respecto de los argumentos que fueron excluidos de ser analizados de fondo en esta providencia por no haberse expuesto en el trámite que se censura (literal c) del numeral 8), estos son, los relacionados con el aspecto de “la notificación; el hecho de haberse iniciado la acción contra personas indeterminadas; la razón de que el querellante dejó pasar dos meses para entablar el proceso policivo, allegó como prueba anticipada los testimonios de dos personas que son sus compradores y no vive en el sitio objeto de litigio; que el certificado de libertad y tradición allegado data de los años 2006 y 2007 y que la dirección con linderos no coincide”.

De este modo, en primer lugar se constata que al interior del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho que se censura, los hoy accionantes fueron debidamente notificados (21.1) e identificados (21.2) y tuvieron la oportunidad de ejercer actos de defensa a favor de sus intereses (21.3).

20.1 Así, en primer lugar evidencia la Sala que en el trámite de lanzamiento por ocupación

de hecho, constan las siguientes actuaciones procesales de las cuales se deriva que los accionantes fueron debidamente notificados y ejercieron su derecho a la defensa:

i) Resolución 108 del 10 de noviembre de 2011, por medio de la cual se ordenó notificar a los querellados en la forma prevista en el artículo 6 del Decreto 992 de 1930 (fl. 102-103 cdno. Corte);

ii) Aviso fijado el 15 de diciembre de 2011 en el predio ubicado en la calle 19 sur no. 23-46 este manzana C Urbanización Villa del Mar, en el que se notifica que para el 8 de febrero de 2012 a partir de las 8:00am, se llevará a cabo diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho dentro de proceso de lanzamiento por ocupación de hecho seguido por Gustavo Zambrano Díaz, por medio de apoderado, Wilson Gaona Álvarez contra Personas Indeterminadas.

Aviso recibido por Alexander Sobrino (fl. 117 cdno. Corte), quien es demandante en esta acción de tutela.

iii) Solicitud de copias del “proceso de ocupación de hecho” presentada el 3 de enero de 2012 por Xenius Alexander Sobrino (fl. 119 cdno. Corte).

iv) Diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho del 8 de febrero de 2012, en la que se escuchó a Luz Amparo Botero quien dijo actuar en representación de las personas que ocupan el predio, y en donde consta que quienes atendieron la diligencia como ocupantes del predio fueron Luz Amparo Botero, Alexander Sobrino, y Esilda Bravo Gutiérrez. (fl. 121-214 cdno. Corte).

En la diligencia efectuada el 8 de febrero de 2012 se identificaron las personas que se encontraban en el inmueble objeto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, en el que se individualizan los tres núcleos familiares que encabezan cada uno de los accionantes. Así, se identifica que Luz Amparo Botero es la compañera de José Edgar Castillo; Esnilda Bravo es la compañera de John Alejandro Rodríguez y Yaritza Beltrán la compañera de Alexander Sobrino.

v) Aviso de notificación de la realización de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho para el 27 de junio de 2012, el cual está firmado por Esilda Bravo y

Yaritza Beltrán (fl. 150 cdno. Corte).

vi) Diligencia del 27 de junio de 2012 la cual es firmada por Luz Amparo Botero, Xenius Alexander Sobrino Racine y Jhon Alejandro Rodríguez (fl. 152-155 cdno. Corte).

vii) Notificación de la decisión de lanzamiento por ocupación adoptada el 15 de noviembre de 2012 por el Inspector Quinto de Policía.

El aviso de notificación fue firmado el 12 de diciembre de 2012 por Luz Amparo Botero y otros (fl. 169 cdno. Corte).

viii) Recurso de apelación contra la decisión del 15 de noviembre de 2012 presentado por Xenius Alexander Sobrino (fl. 171-172 cdno. Corte) y José Edgar Castillo (fl. 175-176 cdno. Corte).

Lo anterior permite concluir que los querellados fueron notificados del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho y tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa.

20.2 Asimismo, dentro del proceso policivo que se censura, los hoy accionantes fueron efectivamente identificados en el curso del mismo. De este modo, la censura por parte de los accionantes referente a que la querella de lanzamiento había sido presentada contra personas indeterminadas fue superada y en todo caso se justificaba que dicha acción fueran presentada en su inicio en ese sentido, por cuanto en un principio no se tenía conocimiento de los ocupantes del referido bien inmueble, y ante dicho suceso, la ley procesal, ha permitido el inicio de la acción de esa forma[27].

20.3 En lo que atañe con el alegato acerca de que el querellante dejó pasar dos meses para entablar el proceso policivo, allegó como prueba anticipada los testimonios de dos personas que son sus compradores y no vive en el sitio objeto de litigio; que el certificado de libertad y tradición allegado data de los años 2006 y 2007 y que la dirección con linderos no coincide; considera la Sala que ello pudo haber sido alegado en el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho para efecto de que fuera parte de la valoración a realizar por la autoridad judicial encargada de definir el caso.

21. Ahora, respecto de la adquisición del lote que ocupan los accionantes, éstos

manifestaron en la diligencia efectuada el 27 de junio de 2012 dentro del trámite de lanzamiento por ocupación de hecho lo siguiente:

José Edgar Castillo Hernández: “nosotros estábamos en la UAO pidiendo apoyo y un señor nos ofreció a las tres familias en venta este lote por \$5.000.000, él me dio el número del celular, pero se me perdió”.

Xenius Alexander Sobrino: “yo me encontraba en la UAO lo de desplazados pidiendo ayuda y encontramos allá un señor que estaba vendiendo este lote, él nos dijo que tenía un lote para la venta y nos dijo que vamos y lo miramos el señor es de nombre Jaiber Andrés, ese día íbamos a ir a la Notaría, y cuando él nos mostró el lote la dimos la suma de \$2.500.000 y nos quedamos de ir a la Notaría y no llegó, llevamos dos años acá y en ese tiempo el único que ha venido es este señor Gustavo Zambrano”.

John Alejandro Rodríguez Bonilla: “se lo compré a un señor que estaba en la UAO, y no tenemos documento, el nombre del señor es Andrés, pero no se más datos”.

21.1 Por su parte, el querellante en el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho afirmó que ha ejercido la posesión mediante una continua y adecuada explotación económica; anexó actas de declaración de dos testigos; certificado de tradición de matrícula inmobiliaria; copia de la escritura pública en la que se protocolizó la diligencia de remate que le adjudicó el bien objeto de la ocupación y pago del impuesto predial.

21.2 Con base en lo anterior, el 15 de noviembre de 2012 el Inspector Quinto de Policía, por comisión efectuada por el Alcalde de Villavicencio, resolvió “decretar el lanzamiento (...)”.

Consideró que:

“de los supuestos dilucidados o aclarados por medio de las declaraciones y demás elementos probatorios recaudados se puede inferir la existencia o actos de señor y dueño que resaltan como auténticos hechos posesorios por parte del querellante señor Gustavo Zambrano Díaz y de los actos perturbatorios y de ocupación por vías de hecho que realizaron personas indeterminadas (...) el señor Gustavo Zambrano Díaz ha ejecutado actos de singular significación sin el consentimiento de persona alguna, ya que está detentando la condición de poseedor ejerciendo actos de uso, goce y disfrute del bien, aunado al hecho de que pretendía venderlo (...) complementado con la tenencia material

del mismo (...) hubo una verdadera ocupación de hecho, habida cuenta que los ocupantes del predio no probaron sumariamente, de donde proviene su posesión, pues como manifiestan que adquirieron el lote a un señor y/o a unas personas, del cual no refieren identificación completa, valga la pena aclarar este “sujeto” no tenía la legitimación en la causa para traspasar o entregar el predio objeto de la litis, además no aportan documentos que permitan al despacho inferir que la ocupación que ostentan la adquirieron legalmente y no de forma violenta y clandestina, como lo refiere el querellante señor Gustavo Zambrano Díaz (...)

(...) el señor Gustavo Zambrano es el legítimo poseedor del predio en litigio a través del ejercicio escalonado, progresivo y ampliamente demostrado de sus hechos positivos que en el plano real se traducen en la posesión entendida como animus y corpus, como hechos materiales sin reconocer dominio ajeno, tales hechos se pueden determinar dentro del trámite seguido por el querellante para que se le adjudicara el bien objeto de la litis, la adjudicación y posesión real y material del inmueble el cual fue entregado mediante remate celebrado en el Juzgado Tercero Civil, pasar revistas continuas por el inmueble, cancelar impuestos, además de estar en constante comunicación con los vecinos del sector (...).

(...) no basta para este despacho con que el opositor -querellado- arguya conjeturas, sino que se esmere para probar sus supuestos fácticos y jurídicos, so pena de que se presentara un caos en razón a que cualquier persona por el solo hecho de ver un inmueble desocupado, procediera a ocuparlo y porque no negociarlo sin tener capacidad para ejercer tales actos (...)” (fl. 157-167)

Impugnada la anterior decisión por los querellados, el 12 de abril de 2013 el Consejo Departamental de Justicia del Departamento del Meta resolvió confirmar la providencia del 15 de noviembre de 2012. Juzgó que:

“ (..) el fundamento teleológico de la acción se encamina a devolverle la tenencia a quien la ha perdido debido a una ocupación de hecho (...) En lo que tiene que ver con la ocupación de hecho, es ocupante de hecho quien arrebató la tenencia material de un predio a quien lo tiene. Esto se concreta en que sin el consentimiento del tenedor u orden de autoridad competente el querellado despoja del predio al querellante, bien por medio de la violencia o por actos clandestinos y ocupa su lugar. Luego de hacer el análisis individual de

las pruebas, al revisarlas en conjunto se debe decir que efectivamente le asiste razón al a quo toda vez que los testimonios aportados por el querellante, nos dan certeza de que el querellante ha venido ejerciendo posesión del inmueble y de que allí se presentó ocupación indebida del predio (...) Las afirmaciones de los ocupantes de hecho al momento de la inspección no desvirtuaron las pretensiones del querellante, no demostraron las razones o los motivos por los cuales se encontraban habitando ese lugar, solo manifiesta que realizaron un presunto negocio de comprar el lote con un señor que no les cumplió, no demostraron que su ocupación es legal, no probaron de donde viene su posesión (...) al mirar en conjunto las pruebas de manera diáfana se concluye que es el querellante quien tiene la legitimidad para actuar, es quien ejerce la posesión del predio en concordancia con lo manifestado por los testimonios y además de lo observado en la inspección ocular practicada” (fl.181-187).

21.3 Frente al proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, esta Corporación ha determinado que su finalidad es salvaguardar el statu quo y que dicha querella no saldrá adelante si los ocupantes logran justificar su ocupación derivada de la condición de tenedor o poseedor o tener una orden de una autoridad competente. Aspecto que, como lo evidenciaron las decisiones de las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, no fue satisfecho, pues los querellados, hoy accionantes, se limitaron a señalar que habían adquirido el bien inmueble por compra, sin que exista prueba ni documental ni testimonial que sustente dicha afirmación. En contraposición a lo anterior, lo que se demostró en el proceso fue la condición de dueño y poseedor de Gustavo Zambrano Díaz y la privación injustificada y clandestina de su posesión.

De este modo, se concluye la no configuración de algún defecto en las providencias censuradas, pues la actuación de dichas instancias se ajustó al debido proceso y su valoración probatoria resultó acorde con el material recaudado, y razonable dentro de la finalidad del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, por lo que se negará el amparo solicitado.

22. De acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, en algunas ocasiones esta Corporación ha adoptado medidas para el amparo del derecho a la vivienda digna de las personas a quienes se les inicia el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, este amparo ha obedecido a la constatación de unas condiciones de especial

vulnerabilidad, como es el caso del desplazamiento forzado.

Si bien en esta acción se alega la condición de víctimas del desplazamiento forzado por parte de los demandantes, en el expediente no obra prueba de dicha circunstancia, pues no consta un registro de su calidad de víctimas y, en todo caso, no siendo ésta, la prueba determinante de su condición de desplazamiento, requeridos los demandantes para ampliar los hechos acerca de la circunstancia de desplazamiento, éstos guardaron silencio, por lo que no existe prueba para derivar dicha condición de los demandantes. Asimismo, a la Alcaldía de Villavicencio tampoco le consta este hecho ni a la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En todo caso, se constató el estado de vulnerabilidad de los accionantes, por cuanto, según informó la Alcaldía de Villavicencio, uno de los accionantes John Alejandro Rodríguez está en un programa social (familias en acción) y los otros dos demandantes, José Edgar Castillo y Alexander Sobrino, se encuentran en la base de datos del SISBEN, por lo que, bajo la presunción de que un lanzamiento podría generar una situación de debilidad a sus ocupantes, esta Corte exhortará a la Alcaldía de Villavicencio para que le informe a los accionantes los programas sociales para acceder a vivienda y los ofrecidos en general para grupos en estado de vulnerabilidad y en caso de calificar a algunos de ellos se inicie, su proceso de incorporación.

Además de lo anterior, se resalta que el lote que ocupan los hoy accionantes hace parte de una zona protegida por ser reserva natural, lo cual restringe su uso. A este respecto, reitera la Sala que dicha característica del bien ha sido fundamento para no suspender la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, por cuanto con dicha medida se protege no sólo el derecho a la propiedad sino también el del medio ambiente. Lo expuesto, constituye asimismo un argumento adicional para negar el amparo solicitado.

23. Con base en lo expuesto, esta Sala, partiendo de las razones aquí expuestas, confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual se confirmó la providencia del Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio que negó el amparo solicitado. No obstante, se exhortará a la Alcaldía de Villavicencio para que le informe a los accionantes los programas sociales para acceder a vivienda y los ofrecidos en general para grupos en estado de vulnerabilidad y en caso de calificar a algunos de

ellos se inicie, su proceso de incorporación.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: Levantar la suspensión de términos decretada para decidir el asunto de la referencia.

Segundo: Confirmar, por las razones aquí expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual se confirmó la providencia del Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio que negó el amparo solicitado.

Tercero: Exhortar a la Alcaldía de Villavicencio para que le informe a los accionantes los programas sociales para acceder a vivienda y los ofrecidos en general para grupos en estado de vulnerabilidad y, en caso de calificar a alguno de ellos, se inicie su proceso de incorporación.

Cuarto: Dar por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] C- 241-10.

[2] T-267-11.

[3] T-061-02, T-1104-08, T-267-11, T-423-10, C-241-10.

[4] T-746-01, T-029-12.

[6] C-590-05.

[7] Artículo 5° de la Ley 270 de 1996: La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia. Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba aportar a sus providencias.

[8] T-565-06.

[9] C-590-05.

[10] “Artículo 15.- Reglamentado por el Decreto Nacional 992 de 1930, Modificado parcialmente por el art. 15, ley 200 de 1936. Cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca”.

[11] ““Por el cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y se deroga el Decreto 515 de 1923”.

[12] C-241-10.

[13] Ibídem, T-093-06, T.-029-12,

[14] T-115-04, T-093-06.

[15] C-241-10.

[16] T-093-06, T-210-10,

[17] T-093-06

[18] T-423-10.

[19] T-267-11.

[20] T-029-12

[21] T-210-10.

[22] T-119-12

[23] T-078-04, T- 770-04

[24] T-068-04, T-770-04, T-967-09, T-282-11, T-119-12.

[25] T-029-12.

[26] T-746-01.

[27] A manera de ejemplo, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) en los artículos 87, 303, numeral 8 del artículo 375 se refiere a actuaciones procesales que se deben surtir cuando se trata de personas indeterminadas en el marco de un proceso judicial.