

PROCESO POLICIVO-Caso en que decisiones policivas niegan la prescripción de una orden de desalojo puesto que habían pasado más de cinco (5) años sin que se hubiera hecho efectiva

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA EN EL CURSO DE UN PROCESO POLICIVO-Requisitos generales y especiales de procedencia

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Verificación del cumplimiento de los requisitos generales en el caso concreto

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia ya que las autoridades competentes valoraron las pruebas aportadas al proceso y decidieron de conformidad con una interpretación razonable de la normatividad vigente

Referencia: expediente T-3480920

Acción de tutela instaurada por la Junta de Acción Comunal Brisas del Volador Parte Alta y otros contra el Consejo de Justicia de Bogotá, la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, la Personería de Bogotá, Codensa S.A. y José Roberto Lagos.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Sesenta y Uno (61) Civil Municipal de Bogotá, el seis (6) de marzo de dos mil doce (2012) y, en segunda instancia, por el Juzgado Treinta y Tres (33) Civil del Circuito de Bogotá, el veinticuatro (24) de abril de dos mil doce (2012), dentro de la acción de tutela instaurada por la Junta de Acción Comunal Brisas del Volador Parte Alta, Álvaro Forero Vásquez, Ana Isabel Molano y otros contra el Consejo de Justicia de Bogotá, la Inspección Diecinueve A (19A) Distrital de Policía de Bogotá, la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Personería de Bogotá, Codensa S.A. y José Roberto Lagos. El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio de auto del diecinueve (19) de junio dos mil doce (2012) proferido por la Sala de Selección número seis (6).

I. ANTECEDENTES

El apoderado de los actores considera que los fallos del Inspector 19A Distrital de Policía de Bogotá y del Consejo de justicia de Bogotá incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico y falta de motivación porque al momento de valorar la prueba no estimaron que han pasado más de cinco (5) años desde cuando quedó ejecutoriada la acción y no dieron aplicación a las normas procesales civiles a efectos de declarar la prescripción de la orden de desalojo como resultado de la querella de policía adelantada en contra de sus representados.

1. Hechos.

1.1. El apoderado de la Junta de Acción de Acción Comunal Brisas del Volador Parte Alta, Ana Isabel Molano, Luis Alberto López, Luis Arturo Avellaneda y José Rodríguez Olarte, señala que

solicitó el 14 de julio de 2011 ante la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá la prescripción de la orden de desalojo contenida en la providencia No. 283 del 20 de diciembre de 2005, con fundamento en que han transcurrido más de cinco (5) años sin que se haya materializado lo ordenado en esa oportunidad.

1.2. En la providencia No. 283 del 20 de diciembre de 2005, la Sala de Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá, confirmó la decisión proferida por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, del 3 de agosto de 2004, en la que se dispuso verificar la orden de lanzamiento decretada por Auto del 20 de abril de 2001, con excepción de las viviendas que se encuentran en “la franja de terreno que va desde el lugar donde habitaba el señor José Pino hacia abajo, tras considerar que sobre ese particular debe encargarse la justicia ordinaria.”¹

1.3. La Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá por providencia del 3 de agosto de 2011 concluyó que la prescripción de la acción policiva no era procedente porque dentro del proceso se había proferido una orden que se encontraba debidamente ejecutoriada y confirmada en segunda instancia. Además, porque en el Código Nacional de Policía y en el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003), no existe término alguno para decretar la prescripción de la acción policiva, ni de la orden de policía.

Señala que los artículos 2527 y siguientes del Código Civil hacen referencia a la prescripción ordinaria y extraordinaria de dominio, y que el artículo 126 del Código Nacional de Policía precisa que en los procesos de policía no se controvierte el derecho de dominio, ni se consideran las pruebas que se exhiban para acreditarlo, de manera que debe dar cumplimiento a la orden de policía.

1.4. La decisión anterior fue impugnada por el apoderado de los querellados con el argumento que la prescripción solicitada era viable por vía de integración normativa, que permite aplicar las leyes que regulen casos o materias semejantes, al efecto, el Código Civil, la Ley 153 de 1887 (art. 8) y el Código de Procedimiento Civil.

Anota que las acciones ordinarias, especiales, contravencionales y administrativas, necesariamente tienen que extinguirse porque de ninguna manera se puede someter a las partes a una duración indefinida del proceso y a una resolución indefinida del conflicto.

Recuerda que la decisión de desalojo quedó en firme en febrero de 2006 y que no ha sido posible darle cumplimiento por la negligencia del demandante al no proveer lo necesario desde el punto de vista logístico para materializar la diligencia (bomberos, policía, acción social, entre otros) y por actuaciones de la Secretaría de Gobierno que prometió la reubicación de las familias que se encuentran en estado de marginalidad, y que incluso solicitó el aplazamiento de la diligencia de desalojo. Estos actos han impedido el cumplimiento de la orden de policía a lo largo del tiempo, lo que se traduce en términos jurídicos en el fenómeno de la extinción de la orden de policía.

Considera que en la medida en que la ley sustancial consagra la prescripción del dominio y la extinción de las acciones ordinarias y especiales, es posible aplicar por vía de “integración normativa”, la prescripción a la orden de policía cuando no se ha materializado en un lapso superior a los cinco (5) años.

1.5. El Consejo de Justicia de Bogotá rechazó por improcedente mediante fallo del 15 de diciembre de 2011, el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de primera instancia, porque no se ajustaba a las causales previstas en el artículo 219 del Código de Policía de Bogotá, a saber: (i) no rechaza o inadmite la querella, (ii) no niega la práctica de pruebas, (iii) no decide un incidente, ni tampoco decreta nulidades.

Precisó, igualmente, que el auto apelado no le pone fin a la primera instancia, no es posible interpretarlo como una orden de policía y en este tipo de trámites no es viable hablar de prescripción porque no se trata de un proceso sancionatorio, sino de un asunto inter-partes.

2. Contestación de las autoridades demandadas.

2.1. Secretaría de Gobierno de Gobierno de Bogotá.

La Secretaría de Gobierno de Bogotá a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica se opuso a lo pretendido en la acción de tutela. Sostuvo que la Resolución No. 283 del 20 de diciembre de 2005 cuestionada por los actores es un acto administrativo debidamente ejecutoriado, que no pierde vigencia por el transcurso del tiempo, y que los actores basan el amparo en un error que consiste en confundir los conceptos “acción” y “resolución”, porque “en principio los funcionarios administrativos no profieren sentencias, sus actos son providencias que conllevan la preservación del orden público y en el presente se dictó una

orden en ese sentido, con el fin de que las cosas volvieran al estado anterior a cuando se produjo la ocupación de hecho.” Además, se pasa por alto que el funcionario que dicta una resolución no tiene la facultad de dejar sin valor sus propios actos, pues luego de fallados la única intervención posible es la de hacer cumplir sus propias decisiones.

Agrega que los procesos policivos se rigen por norma especial y ello impide al funcionario acudir a normas sustantivas y procedimentales de la legislación civil, y mucho menos al Acuerdo 18 de 1989, pues se encuentra derogado por el Acuerdo 079 de 2003, actual Código de Policía de Bogotá.

2.2. Personería de Bogotá.

La Personería de Bogotá intervino a través del Personero Delegado para Asuntos Jurisdiccionales para señalar que en el trámite de la querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho adelantada en contra del señor José Pino y otros, la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá cumplió con sus deberes constitucionales y legales.

En este sentido, afirma que en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 118 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 34 de 1993, el Acuerdo 079 de 2003 y la Resolución 210 de 2018, como agente del Ministerio Público intervino a través del funcionario asignado por la Delegada de Asuntos Policivos acompañando la querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, con el fin de que la diligencia de lanzamiento ordenada por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá se llevara a cabo dentro de lo establecido en la ley y se garantizara la protección de los derechos de los querellados.

En cumplimiento de esta competencia, solicitó en varias oportunidades la interrupción y aplazamiento de la orden de desalojo contenida en la providencia del 3 de agosto de 2003 proferida por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá y confirmada por la providencia No. 283 del 20 de diciembre de 2005 por el Consejo de Justicia, Sala de Decisión de Contravenciones Civiles, con fundamento en que no se dieron las garantías suficientes a favor de los querellados y habitantes del predio en disputa para el desalojo.²

Por último, precisa que cuando se trata de procesos policivos que tengan como finalidad amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen

función jurisdiccional y sus providencias se consideran actos jurisdiccionales. Estos actos están excluidos del control de la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo que dispone que esta jurisdicción carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles, penales o de policía regulados por la ley.

2.3. Codensa.

El Representante Legal para Asuntos Judiciales de Codensa señaló que el barrio Brisas del Volador se encuentra incorporada en la base de datos en el perímetro comprendido por las calles 67 a 72 Sur entre carreras 20 a 24, alimentado por el centro de distribución 7225.

Solicitó que se declare que la entidad no vulneró o puso en peligro derecho fundamental alguno de los miembros de la comunidad Brisas del Volador de la localidad de Ciudad Bolívar.

2.4. José Roberto Lagos.

El señor José Roberto Lagos intervino a través de apoderado para oponerse a lo pretendido en la acción de tutela y solicitar que sea declarada improcedente en tanto se trata de un mecanismo de carácter residual para proteger derechos que se hallen amenazados o vulnerados cuando es el único mecanismo para garantizar dicha protección, condiciones que en el presente caso no se cumplen puesto que (i) no se evidencia vulneración alguna al derecho al debido proceso en la medida en que las autoridades de policía obraron conforme a las competencias que les atribuye la ley; (ii) la acción de tutela no puede ser empleada como una tercera instancia; y (iii) se ha limitado a proteger su patrimonio, el cual se ha visto desmejorado por las acciones desplegadas por los accionantes, quienes aún se encuentran usurpando y perturbando la posesión del inmueble de su propiedad, de manera que no ha vulnerado ningún derecho constitucional de los accionantes.

3. Decisiones de instancia.

3.1. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Sesenta y Uno (61) Civil Municipal mediante providencia del 6 de marzo de 2012, negó el amparo solicitado al considerar que no se configuró una vía de hecho, ni se

vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes, con base en las siguientes consideraciones:

(i) La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las decisiones proferidas por las autoridades administrativas o de policía en procesos civiles tienen naturaleza jurisdiccional, no administrativa, y por ende están sustraídas del control de la jurisdicción contencioso administrativa.

(ii) El Código de Policía de Bogotá, Acuerdo 079 de 2003, no estableció un término de prescripción de las órdenes impartidas dentro de las acciones policivas, y tratándose de un tema meramente policivo no es procedente hacer extensiva la aplicación del Código Civil para dejar sin efecto decisiones que cobraron ejecutoria y que no son susceptibles de extinguirse por el mero transcurso del tiempo.

(iii) La decisión del Consejo de Justicia de Bogotá que rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte querellada contra la providencia del 3 de agosto de 2011, proferida por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, se encuentra ajustada a la normatividad establecida en el Código de Policía de Bogotá, puesto que el artículo 219 no prevé que el auto que deniegue la solicitud de prescripción y/o extinción de la acción policiva sea susceptible de dicho medio de impugnación, y por tanto, el mismo se encuentra bien denegado.

(iv) No se advierte en la actuación de los entes accionados un error excepcional o protuberante relacionado con la actividad probatoria que configure el defecto fáctico a que hace alusión el apoderado de los accionantes, en la medida en que al no encontrarse codificada la prescripción de las decisiones adoptadas por la autoridad policiva en la querella de lanzamiento por ocupación de hecho, no estaban obligadas a hacer análisis alguno sobre la misma.

(v) Los accionantes tuvieron la oportunidad de controvertir las decisiones tomadas por los entes accionados, recursos que fueron resueltos en debida forma.

3.2. Decisión de segunda instancia.

El Juzgado Treinta y Tres (33) Civil del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 24 de abril de

2012, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

(ii) No aparece configurado un hecho nuevo y demostrativo que provoque la declaratoria de una vía de hecho, por lo que mal pueden pretender los accionantes que por medio de la acción de tutela, se ignore lo reglado por la legislación colombiana, eficazmente desarrollado por los accionados, bajo pretexto de vulneración o amenaza a los derechos invocados, para convertir la acción de tutela en una tercera instancia procesal.

4. Medios de prueba obrantes en el expediente.

4.1. En el expediente reposan los siguientes medios de prueba:

4.1.1. Providencia No. 283 del 20 de diciembre de 2005 (folios 10 a 18, cuaderno No. 1).

4.1.2. Resolución del 3 de agosto de 2011, proferida por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá dentro de la querella No. 4863 de 2001, mediante la cual resolvió no decretar la prescripción de la acción policiva ni la extinción de la acción (folios 19 a 20, cuaderno No. 1).

4.1.3. Recurso de apelación contra la Resolución del 3 de agosto de 2011, proferida por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, interpuesto por el apoderado de los señores Álvaro Forero Vásquez, Ana Isabel Molano, Mariela Riaño, Luz Marina Velandia, Irma Mercedes Martínez Vargas y de la Junta de Acción Comunal del Barrio Brisas del Volador Parte Alta (folios 21 a 25, cuaderno No. 1).

4.1.4. Providencia No. 543 del 15 de diciembre de 2011, proferida por el Consejo de Justicia de Bogotá, mediante la cual se resuelve el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte querellada contra el auto del 4 de agosto de 2011, mediante el cual la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá niega sus solicitudes de prescripción y extinción de la acción policiva (folios 29 a 31, cuaderno No. 1).

4.1.5. Escritos por medio de los cuales el Juzgado 61 Civil Municipal de Bogotá, vinculó al proceso de tutela al Consejo de Justicia de Bogotá (folio 37, cuaderno No. 1), a la Secretaría de Gobierno de Bogotá (folio 38, cuaderno No. 1), a la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá (folio 39, cuaderno No. 1), a la Personería de Bogotá (folio 40, cuaderno No. 1), a

Codensa S.A. (folio 41, cuaderno No. 1), al señor José Roberto Lagos (folio 42, cuaderno No. 1).

4.1.6. Certificado de registro, existencia y representación de la organización sin ánimo de lucro: Junta de Acción Comunal del Barrio Brisas del Volador Parte Alta, de fecha 3 de agosto de 2011, expedido por el Subdirector de Asuntos Comunales de la Alcaldía Mayor de Bogotá (folio 46, cuaderno No. 1).

4.1.7. Intervención en el proceso de tutela de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá (folios 60 a 62, cuaderno No. 1).

4.1.8. Intervención en el proceso de tutela del Personero Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Personería de Bogotá D.C. (folios 68 a 73, cuaderno No. 1).

4.1.9. Intervención en el proceso de tutela del representante legal para asuntos judiciales y administrativos de Codensa S.A. ESP (folios 84 a 86, cuaderno No. 1).

4.1.10. Intervención en el proceso de tutela del apoderado del señor José Roberto Lagos (folios 88 a 90, cuaderno No. 1).

4.1.11. Fallo del 20 de abril de 2005 proferido por el Juzgado Catorce (14) Civil Municipal de Bogotá, por medio del cual declaró improcedente la acción de tutela interpuesta el 5 de abril de 2005, por el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Brisas del Volador Parte Alta contra la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, con el objeto de solicitar el amparo de sus derechos al debido proceso, a la defensa y a la igualdad (folios 18 a 27, cuaderno No. 2).

4.1.12. Fallo del 10 de noviembre de 2005, proferido por el Juzgado Dieciséis (16) Civil del Circuito de Bogotá, por medio del cual se resolvió la impugnación interpuesta contra la sentencia del 20 de septiembre de 2005 emitida por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bogotá, confirmando integralmente la decisión (folios 28 a 49, cuaderno No. 2).

4.2. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión.

Mediante auto del 28 de agosto de 2012 la Sala requirió la siguiente información adicional: (i) a la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá el expediente completo correspondiente al

proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho (querella No. 4863/01) adelantado por el señor José Roberto Lagos contra los invasores de la finca El Picacho, ubicada en la Calle 73 Bis Sur No. 27-07, localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, y explicación sobre las razones por las cuales a la fecha no se ha dado cumplimiento al lanzamiento ordenado mediante autos del 20 de abril de 2001 y del 3 de agosto de 2004 proferidos por dicha Inspección; y (ii) a la Secretaría de Gobierno de Bogotá, a la Personería de Bogotá, al señor José Roberto Lagos y al representante legal de la Junta de Acción Comunal del barrio Brisas del Volador Parte Alta, explicación sobre los motivos por los cuales a la fecha no se ha dado cumplimiento al lanzamiento ordenado por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá por medio de los autos del 20 de abril de 2001 y del 3 de agosto de 2004.

La información requerida fue aportada al presente proceso, salvo la solicitada al señor José Roberto Lagos, quien no pudo ser notificado en ninguna de las dos direcciones que figuran en el expediente, en una de ellas porque no existe y en la otra porque no corresponde a su domicilio actual.³

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

A partir de los antecedentes reseñados, el problema de fondo que debe resolver la Corte consiste en establecer si las decisiones proferidas por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá, el 3 de agosto de 2011, y por el Consejo de Justicia de Bogotá, el 15 de diciembre de 2011, violaron los derecho al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la vivienda digna de los querellados al haber negado la prescripción de la orden de desalojo puesto que han pasado más de cinco (5) años sin que se haya hecho efectiva.

Para resolver el problema planteado, la Sala se referirá a la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones emitidas en el curso de un proceso policivo, y recordará la naturaleza y finalidad del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho.

Finalmente, en el marco anterior, verificará si las decisiones adoptadas por la Inspección 19A Distrital de Policía de Bogotá y el Consejo de Justicia de Bogotá incurrieron en una violación del derecho al debido proceso de los accionantes.

3. Procedencia de la acción de tutela contra los actos de las autoridades de policía proferidos en el curso de un proceso policivo.

Procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones de autoridades de policía en procesos posesorios.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido tres reglas que resultan relevantes para la resolución del asunto bajo examen y que se reiteran en esta sentencia: “(i) En primer lugar, ha señalado que las decisiones proferidas por las autoridades administrativas o de policía en procesos civiles tienen naturaleza jurisdiccional, no administrativa, y por ende están sustraídas del control de la jurisdicción contencioso administrativa. (ii) En segundo lugar, destacando la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, ha enfatizado que este mecanismo constitucional sólo procede contra estas decisiones cuando el afectado no tiene a su disposición otro mecanismo eficaz de defensa; (iii) Y en tercer lugar, reafirmando la autonomía funcional de las autoridades de policía en estas materias, ha indicado que la procedencia de la acción de tutela contra sus decisiones sólo es posible cuando en la actuación acusada se ha incurrido en una vía de hecho.”⁴

Sobre la naturaleza jurisdiccional de las decisiones que emiten las autoridades de policía en procesos civiles, la Corte ha precisado que el artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el Artículo 12 del Decreto 2304 de 1989, dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley.⁵ Esta restricción encuentra explicación en que, de acuerdo con la jurisprudencia, incluso en algunos procesos policivos, las decisiones que se adoptan pueden ser consideradas materialmente como de carácter jurisdiccional, razón que a su vez condiciona la intervención del juez de tutela sólo frente a la existencia de una vía de hecho.⁶ En efecto, sobre el particular la jurisprudencia ha expresado:

“Está consagrado en la legislación y así lo ha admitido la doctrina y la jurisprudencia que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que

dicten son actos jurisdiccionales, excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no actos administrativos. [...]”

Esta restricción legal que impide que las decisiones adoptadas en los procesos de policía sean controvertidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, no puede interpretarse en el sentido de que sea el juez constitucional quien, a falta de otro juez que pueda conocerlas, esté llamado a revisar las controversias que ante los funcionarios de policía se plantean, como si se tratara de una instancia judicial natural para ventilar estos asuntos o como si por cuenta de esta disposición se le hubiere asignado una competencia a prevención para esos efectos.⁷ La intervención del juez constitucional debe estar fundada en la necesidad de protección de derechos fundamentales, y la inexistencia de otro mecanismo de defensa.

El amparo de las garantías derivadas del derecho fundamental al debido proceso corresponde, en principio, al propio funcionario o autoridad a cuyo cargo esté el conocimiento del asunto, ya sea este de naturaleza judicial, administrativa o policiva, en razón a la naturaleza residual de la acción de tutela (art. 86, CP). Este es un deber que deben observar todas las autoridades y que se cumple, entre otras formas, por iniciativa del propio funcionario en ejercicio de las medidas de saneamiento que pudiera adoptar para la salvaguarda de los derechos fundamentales. Ante la omisión o insuficiencia en los controles internos o a falta de tales medidas internas de saneamiento:

“[L]a jurisdicción constitucional puede ocuparse de poner término a las violaciones a los derechos fundamentales que cometan los funcionarios de policía, siempre que dentro del mismo procedimiento policivo no haya una oportunidad o posibilidad efectiva de hacerlo; sin embargo, su función no es la de sustituirlos y resolver las querellas que ante ellos se plantean.⁸

La procedencia del amparo constitucional se sujeta además a que el juez de tutela advierta que se ha incurrido en una vía de hecho que vulnere en forma grave alguna de las garantías derivadas del derecho fundamental al debido proceso.⁹ Sobre el particular, ha sostenido la Corte:

“En razón de lo anterior y dada la naturaleza material de actos jurisdiccionales que tienen las referidas providencias, cuando se alegue la tutela del debido proceso, por estimarse violado

con motivo de la actuación de las autoridades de policía en el trámite de los procesos policivos, para que aquella prospere es necesario que se configure una vía de hecho, en los términos que ha precisado la jurisprudencia de la Corte, pues en esta clase de procesos las autoridades de policía, para el ejercicio de sus competencias, están amparadas por la autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los jueces. Es decir, que como titulares eventuales de la función jurisdiccional, en la situación específica que se les somete a su consideración, gozan de un margen razonable de libertad para la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho. (...) Por consiguiente, sólo cuando se configure una vía de hecho en la actuación policiva puede el juez de tutela invalidar la respectiva providencia y ordenar el restablecimiento del debido proceso.”¹⁰

Es preciso advertir que si en un proceso policivo las autoridades quebrantan, la garantía que le asiste a toda persona para ser juzgada “con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (art. 29, CP.), no existe ningún otro medio de protección de ese derecho. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han indicado que los medios de defensa judiciales no serían las acciones contenciosas, a pesar que se trata de actuaciones adelantadas por autoridades administrativas, pues en los procesos policivos, como ocurre por ejemplo, con el lanzamiento por ocupación de hecho, estas se comportan como autoridades con jurisdicción.¹¹ Además, se debe considerar que las acciones reivindicatoria, posesoria y restitutoria de la tenencia no han sido configuradas para salvaguardar el derecho al debido proceso en los procesos policivos, sino -según el caso- los derechos de dominio, posesión y tenencia. De manera que, en un contexto normativo de esa naturaleza, la acción de tutela es el único medio eficaz.¹² Y, en efecto, así lo ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Corporación.¹³ Por ejemplo, en la sentencia T-1104 de 2008,¹⁴ la Corte sostuvo que:

“[...] cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales.

[...]

Estos actos se encuentran excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso

Administrativo¹⁵, que dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley.¹⁶

Lo anterior significa que alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos.”¹⁷

Ahora bien, dada la naturaleza jurisdiccional de los actos que expiden las autoridades de policía cuando actúan en procesos policivos, para que proceda la acción de tutela en su contra es preciso verificar la concurrencia efectiva de los requisitos de procedibilidad y prosperidad que esta Corte ha formulado en torno a la tutela contra sentencias. En primer lugar, la acción de tutela debe cumplir con unos requisitos de procedibilidad que le permitan al juez evaluar el fondo del asunto. Para establecer si están dadas esas condiciones, debe preguntarse, si: (i) la problemática tiene relevancia constitucional; (ii) si han sido agotados todos los recursos o medios -ordinarios o extraordinarios- de defensa de los derechos, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable o que los recursos sean ineficaces en las circunstancias particulares del peticionario;¹⁸ (iii) si se cumple el requisito de la inmediatez (es decir, si se solicita el amparo pasado un tiempo razonable desde el hecho que originó la violación);¹⁹ (iv) si se trata de irregularidades procesales, que ellas hubieran tenido incidencia en la decisión que se impugna, salvo que de suyo se atente gravemente contra los derechos fundamentales; (v) si el actor identifica debidamente los hechos que originaron la violación, así como los derechos vulnerados y si -de haber sido posible- lo mencionó oportunamente en las instancias del proceso ordinario o contencioso; (vi) si la sentencia impugnada no es de tutela.²⁰

Sólo después de superados los requisitos -generales- de procedibilidad, el juez de tutela debe verificar si se configura alguna de las condiciones de prosperidad del amparo. En este plano, el juez debe evaluar si la providencia cuestionada incurrió en alguno de los defectos a que se ha referido la jurisprudencia constitucional como defectos sustantivo, fáctico, orgánico, procedimental, por error inducido, por desconocimiento del precedente, por falta de motivación o por violación directa de la Constitución.²¹ Además, debe verificar si por haber

incurrido en alguno de esos defectos, supuso la violación de derechos fundamentales. Tales defectos, pueden ser descritos genéricamente de la siguiente forma:

(i) Existe un defecto sustantivo en la decisión judicial, cuando la actuación controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable²², ya sea porque²³ (a) la norma perdió vigencia por cualquiera de las razones de ley²⁴, (b) es inconstitucional²⁵, (c) o porque el contenido de la disposición no tiene conexidad material con los presupuestos del caso.²⁶ También puede darse en circunstancias en las que a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, se produce (d) un grave error en la interpretación de la norma constitucional pertinente²⁷, el cual puede darse por desconocimiento de sentencias de la Corte Constitucional con efectos erga omnes, o cuando la decisión judicial se apoya en una interpretación claramente contraria a la Constitución.²⁸

Se considera igualmente defecto sustantivo el hecho de que la providencia judicial tenga problemas determinantes relacionados, (e) con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación²⁹ que afecte derechos fundamentales; (f) cuando se desconoce el precedente judicial³⁰ sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente³¹ o (g) cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso.³²

(ii) Se produce un defecto fáctico en una providencia, cuando de la actividad probatoria ejercida por el juez se desprende, – en una dimensión negativa –, que se omitió³³ la “valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez.³⁴ En esta situación se incurre cuando se produce “la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración, o cuando sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente”.³⁵ En una dimensión positiva, el defecto fáctico “abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución.”³⁶ Ello ocurre generalmente cuando el juez “aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.).³⁷ En estos casos, sin embargo, sólo es factible fundar una acción de tutela por vía de hecho cuando se “observa

que de una manera manifiesta, aparece arbitraria la valoración probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia.³⁸”³⁹

(iii) El llamado defecto orgánico tiene lugar, cuando el funcionario judicial que profirió la providencia que se controvierte, carece totalmente de competencia para ello conforme a la ley; y,

(iv) El defecto procedimental ocurre, cuando el juez de instancia actúa completamente ajeno al procedimiento establecido⁴⁰, es decir, se desvía ostensiblemente de su deber de cumplir con las “formas propias de cada juicio”,⁴¹ con la consiguiente perturbación o amenaza a los derechos fundamentales de las partes. En estas circunstancias, el error procesal debe ser manifiesto, debe extenderse a la decisión final, y no puede ser en modo alguno atribuible al afectado.

Fuera de las causales anteriores, la jurisprudencia constitucional ha reconocido otra adicional, denominada⁴² error inducido, que puede ser descrita de la siguiente forma:

(v) El error inducido se da cuando el defecto en la providencia judicial es producto de la inducción al error de que es víctima el juez de la causa.⁴³ En este caso, si bien el defecto no es atribuible al funcionario judicial, la actuación final resulta equivocada.⁴⁴ En la sentencia T-705 de 2002⁴⁵, la Corte precisó que el error inducido se configura especialmente, cuando la decisión judicial “(i) se bas[a] en la apreciación de hechos o situaciones jurídicas, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos constitucionales, y (ii) tenga como consecuencia un perjuicio iusfundamental.”

En conclusión: (i) las actuaciones de los inspectores de policía, como las de toda autoridad pública, pueden eventualmente ser controvertidas por vía de tutela, cuando de sus decisiones se derive una eventual afectación de un derecho fundamental, y no exista otro mecanismo de defensa judicial; (ii) en ciertos casos, como en el tema de la protección a la posesión, los inspectores fungen como autoridad jurisdiccional, y en tal caso, la procedibilidad de la tutela se sujeta, además, a los requisitos específicos del amparo contra

providencias judiciales; (iii) por regla general, los trámites policivos que se refieren a asuntos de propiedad, posesión, o tenencia, no involucran derechos fundamentales y por ende la tutela no es procedente, a menos que (iv) se detecte una flagrante violación del debido proceso, que no pueda ventilarse por una vía ordinaria.⁴⁶

Con fundamento en las consideraciones jurisprudenciales previamente expuestas, la Sala deberá determinar en el caso concreto, si la acción de tutela objeto de revisión es procedente desde un punto de vista formal. Superado ese análisis preliminar, pasará a establecer si se incurrió en una vía de hecho en el proceso que se analiza.

4. Verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en el caso concreto.

De conformidad con la doctrina resumida en acápite anterior, es preciso verificar en el caso concreto si se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: (i) que la cuestión que se discute resulte de evidente relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de las personas afectadas, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez; y (iv) que el defecto aducido tenga un efecto decisivo en las sentencias que se impugnan y afecte los derechos fundamentales de los actores.

(i) Que la cuestión que se discute resulte de evidente relevancia constitucional

La Sala constata que la problemática planteada tiene relevancia constitucional pues se asocia directamente con la violación de más de un derecho fundamental estatuido directamente por la Constitución, como en efecto lo son los derechos al debido proceso (art. 29, CP), a la vivienda digna (art. 51, CP) y de acceso a la administración de justicia (art. 229, CP), por lo que este primer requisito, se entiende satisfecho.

ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada

En el presente caso, encuentra la Sala de Revisión que la acción de tutela es procedente, toda vez que los accionantes no cuentan con otros mecanismos de protección de los

derechos vulnerados. En virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo,⁴⁷ tratándose de decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley, como ocurre en los destinados a amparar provisionalmente la posesión, la tenencia o una servidumbre, la jurisdicción contencioso administrativa carece de competencia para juzgar las decisiones en ellos proferidas.⁴⁸

Lo anterior se fundamenta, en que en estos casos, las medidas de policía son de efecto inmediato con el objeto de evitar que se perturbe el orden y la tranquilidad pública. Se trata de medidas de carácter precario y provisional, cuya única finalidad es devolver el statu quo mientras el juez ordinario competente para decidir sobre la titularidad de los derechos reales en controversia, decide definitivamente sobre ellos. Por esta razón, la doctrina ha afirmado que estas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada “formal”.⁴⁹

Cabe advertir, además, que frente a las decisiones de policía proferidas dentro de juicios de naturaleza civil o penal, no existe la posibilidad de lograr la protección -in situ-, de los derechos fundamentales cuando éstos son vulnerados.

Por lo anterior, resulta forzoso concluir, que los afectados carecen de otros mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos fundamentales, y por consiguiente, es procedente la acción de tutela.

iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez

En el presente proceso de tutela se tiene que el tiempo que los actores dejaron transcurrir entre la expedición de las decisiones que negaron la prescripción solicitada (fallos del 3 de agosto de 2011 y del 15 de diciembre de 2011) y la interposición de la acción de tutela, el 21 de febrero de 2012, no excede de dos (2) meses, de manera que se ha dado cumplimiento al requisito de inmediatez.

iv) Que el defecto aducido tenga un efecto decisivo en la sentencia que se impugna y en los derechos fundamentales de los actores

El defecto planteado por los accionantes es relevante para la decisión del caso. A este respecto, el apoderado de los actores sostiene que de no haberse configurado los defectos fáctico y sustantivo aducidos, el sentido del fallo hubiera sido otro.

(v) Que no se trate de sentencias de tutela

Finalmente, respecto al último requisito, se verificó de manera clara que la decisión atacada no es un fallo de tutela.

5. Análisis del cumplimiento de los requisitos especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: las autoridades en las providencias cuestionadas no incurrieron en vía de hecho por defecto fáctico y sustantivo.

Los procesos policivos encaminados a evitar o impedir la perturbación de la posesión tienen carácter jurisdiccional, esto es, constituyen ejercicio de funciones judiciales por parte de una autoridad administrativa, y por lo tanto, la eventual procedencia de la acción de tutela contra las decisiones en ellos tomadas se somete a las mismas reglas sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Por tanto, cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales, excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No son actos administrativos como lo entienden los accionantes en el presente proceso.

En particular, el procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho se encuentra regulado en el Código Nacional de Policía (arts. 125, 126, 127 y 129) y en el Código de Policía de Bogotá (arts. 208 a 222, Acuerdo 79 de 2003), no obstante, en el caso que nos ocupa para la época en que se tomó la medida de desalojo regía el Acuerdo 18 de 1989 (arts. 424 a 440), el cual regulaba en términos muy similares el procedimiento, como se observa en la tabla que a continuación se presenta, en la que los cambios introducidos se resaltan.

Acuerdo 18 de 1989

Acuerdo 79 de 2003

Artículo 424º.- Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán:

b. Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada.

ARTÍCULO 208. -Deberes de las autoridades de policía para proteger la posesión o mera tenencia. Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán:

a. Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres.

b. Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada.

Artículo 425º.- Amparo a la posesión o mera tenencia de inmuebles. La actuación se iniciará mediante querella que deberá ser presentada personalmente por quien la suscribe, ante la Alcaldía Menor correspondiente.

ARTÍCULO 209.- Amparo a la posesión o mera tenencia de inmuebles. La actuación se iniciará mediante querella que deberá ser presentada personalmente por quien la suscribe, ante la Alcaldía Local correspondiente.

Artículo 426º.- Los Alcaldes Menores, harán el reparto de las querellas a las Inspecciones de Policía de su zona, por lo menos una (1) vez en la semana.

ARTÍCULO 210.- Los Alcaldes Locales harán el reparto de las querellas a las Inspecciones de Policía de su zona, de manera inmediata.

Artículo 427º.- En el auto que avoca conocimiento, se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular. Este auto deberá notificarse personalmente a la parte querellada y de no ser posible, se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o en el lugar de los hechos, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora de la diligencia.

ARTÍCULO 211.- En el auto que avoca conocimiento se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular. Este auto deberá notificarse personalmente a la parte querellada y de no ser posible, se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o en el lugar de los hechos, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora de la diligencia.

Artículo 428º.- Llegados el día y hora señalados para la práctica de la diligencia de inspección

ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos en asocio de los peritos, donde oír a las partes, recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

Parágrafo.- La intervención de las partes en audiencia o diligencia no podrá exceder de quince (15) minutos.

ARTÍCULO 212.- Llegados el día y hora señalados para la práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos en asocio de los peritos cuando ello sea necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; allí oír a las partes y recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

PARÁGRAFO.- La intervención de las partes en audiencia o diligencia no podrá exceder de quince (15) minutos.

Artículo 429º.- El dictamen pericial se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y por motivo justificado podrá suspenderse la diligencia, hasta por un término no mayor de cinco (5) días, con el objeto de que en su continuación los peritos rindan el dictamen.

ARTÍCULO 213.- El dictamen pericial se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector podrá suspenderse la diligencia, hasta por un término no mayor de cinco (5) días, con el objeto de que en su continuación los peritos rindan el dictamen.

Artículo 430º.- En cualquier momento del proceso y antes de proferirse el fallo, podrán las partes conciliar sus intereses, presentando ante el funcionario de policía el acuerdo al respecto.

Artículo 431º.- Si se llegare a un acuerdo conciliatorio, se dejará constancia de sus términos en el acta correspondiente. Lo allí consignado tendrá la misma fuerza de la sentencia.

ARTÍCULO 214.- Las autoridades de policía deberán promover la conciliación de las partes sin necesidad de diligencia especial para dicho efecto.

PARÁGRAFO PRIMERO. En cualquier momento del proceso y antes de proferirse el fallo, podrán las partes conciliar sus intereses, presentando ante el funcionario de policía el acuerdo al respecto.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Si se llegare a un acuerdo conciliatorio, se dejará constancia de sus términos en el acta correspondiente.

Artículo 432º.- Practicadas las pruebas pedidas por las partes y las que se decreten oficiosamente, el funcionario de conocimiento proferirá la sentencia, dentro de la misma diligencia de inspección ocular.

ARTÍCULO 215.- Practicadas las pruebas pedidas por las partes y las que se decreten oficiosamente, el funcionario de conocimiento proferirá la sentencia, dentro de la misma diligencia de inspección ocular.

Artículo 433º.- Contra la providencia que profiera el funcionario de policía proceden los recursos de reposición, apelación y queja.

ARTÍCULO 216.- Contra la providencia que profiera el funcionario de policía proceden los recursos de reposición, apelación y queja.

Artículo 434º.- El recurso de reposición procede contra los autos de trámite e interlocutorios proferidos en primera y segunda instancia.

ARTÍCULO 217.- El recurso de reposición procede contra los autos de trámite e interlocutorios proferidos en primera y segunda instancia.

Artículo 435º.- El recurso de reposición deberá interponerse con expresión de las razones que los sustenten, verbalmente en la audiencia o diligencia en que se profiera el auto.

ARTÍCULO 218.- El recurso de reposición deberá interponerse con expresión de las razones

que lo sustenten, verbalmente en la audiencia o diligencia en que se profiera el auto.

Artículo 436º.- El recurso de apelación, procede contra la providencia que ponga fin a la primera instancia, las órdenes de policía y los siguientes autos:

- a. El que rechace o inadmita la querella.
- b. El que deniegue la práctica de prueba solicitada oportunamente.
- c. El que decida un incidente.
- d. El que decrete nulidades procesales.

ARTÍCULO 219.- El recurso de apelación, procede contra la providencia que ponga fin a la primera instancia, las órdenes de policía y lo siguientes autos:

- b. El que deniegue la práctica de prueba solicitada oportunamente.
- c. El que decida un incidente.
- d. El que decrete nulidades procesales.

Artículo 437º.- El recurso de apelación deberá interponerse ante el funcionario que dictó la providencia, como principal o subsidiario del de reposición, con expresión de las razones que lo sustentan verbalmente en la diligencia donde se profirió el auto y deberá concederse o negarse allí mismo.

ARTÍCULO 220.- El recurso de apelación deberá interponerse ante el funcionario que dictó la providencia, como principal o subsidiario del de reposición, con expresión de las razones que lo sustentan verbalmente en la diligencia donde se profirió el auto y deberá concederse o negarse allí mismo.

Artículo 438º.- La sentencia que contenga orden de policía será apelable en el efecto devolutivo.

ARTÍCULO 221.- La sentencia que contenga orden de policía será apelable en el efecto devolutivo.

Artículo 439º.- El recurso de queja procede cuando el funcionario de primera instancia deniegue el de apelación o lo conceda en un efecto diferente al que corresponde.

ARTÍCULO 222.- El recurso de queja procede cuando el funcionario de primera instancia deniegue el de apelación o lo conceda en un efecto diferente al que corresponde.

Artículo 440º.- Recibidas las diligencias por el superior y cumplidos los requisitos del recurso, se dará traslado a las partes por un término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos. Las peticiones formuladas después de vencido este término no serán atendidas.

La providencia se proferirá dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término del traslado.

ARTÍCULO 223.- Recibidas las diligencias por el superior y cumplidos los requisitos del recurso, se dará traslado a las partes por un término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos. Las peticiones formuladas después de vencido este término no serán atendidas.

La providencia se proferirá dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término del traslado.

El presupuesto fáctico del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho es el acto ilegítimo de despojo sobre un inmueble sin consentimiento expreso o tácito de su propietario, poseedor o tenedor, siendo éstos los legitimados para instaurar la querella correspondiente. Su finalidad es el restablecimiento del querellante en la posesión, mediante el desalojo de las personas que han ocupado el inmueble de manera ilegítima.

En razón a su naturaleza preventiva, no declarativa de derechos, que deriva del artículo 126 del Código Nacional de Policía, en este procedimiento no se controvierte el derecho de dominio, ni se consideran las pruebas que al respecto se exhiban. Las medidas que se profieren tienen carácter provisional, es decir que subsisten mientras el juez competente se pronuncia sobre el fondo de la controversia, de acuerdo con el artículo 127 del Código Nacional de Policía.

Lo anterior se justifica porque sólo los jueces dirimen conflictos que hacen tránsito a cosa juzgada, en tanto que las autoridades de policía profieren órdenes para prevenir infracciones a la ley penal o para proteger preventivamente como ocurre en la posesión o tenencia de bienes.

Al tenor de los artículos 1625 y 2512 del Código Civil, la prescripción es una institución de derecho sustantivo puesto que es un modo de adquirir el dominio sobre las cosas ajenas que están en el comercio, o de extinguir las acciones y derechos ajenos por no haberse ejercido durante cierto tiempo y siempre que concurren los demás requisitos de ley. En el primer caso, se hace valer como pretensión con el fin de obtener la declaratoria judicial de pertenencia a favor del demandante, mientras que en el segundo caso, la ejerce el demandado por vía de excepción para enervar la acción del demandante. Evidentemente su naturaleza no responde a la de una institución de derecho procesal, limitada a la forma y oportunidad en la que el medio extintivo se puede hacer valer.

Nótese que la norma civil no establece términos de prescripción para las providencias judiciales, pues la prescripción se predica respecto de las acciones o derechos que se han dejado de ejercer por un cierto periodo de tiempo por negligencia o abandono de su titular,⁵⁰ y no respecto de actos jurisdiccionales cuyo cumplimiento no se ha materializado. Esto de conformidad con el alcance que le ha dado la jurisprudencia constitucional a las decisiones que emiten las autoridades de policía cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre.⁵¹

Cabe precisar que en el presente caso, no se ha dado cumplimiento a la orden de policía por tres razones. La primera, tienen que ver con la oposición que han presentado los querellados en las diversas oportunidades en que se ha tratado de hacer efectiva la orden de desalojo. Se trata de un grupo de más de 120 familias, del que hacen parte menores de edad, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia, desplazados por la violencia y personas enfermas.

La segunda, con los intentos por llegar a un acuerdo conciliatorio entre las partes afectadas con la participación de las autoridades distritales, especialmente la Secretaría de Gobierno.

Y la tercera, con las múltiples solicitudes de aplazamiento de la diligencia de desalojo efectuadas por el querellante debido a las negociaciones en curso para lograr un acuerdo conciliatorio y a la falta de recursos que debe proveer para efectuarlo.

A partir del 15 de junio de 2001, fecha en que se intentó materializar por primera vez la orden de lanzamiento, se produjeron numerosos intentos encaminados a llevar a cabo la diligencia sin ningún resultado, ya sea por la oposición presentada por parte de los querellados o por el aplazamiento de la misma, generalmente solicitada por el querellante ante la posibilidad de concretar un acuerdo con las autoridades distritales en unos casos, y en otros, por no contar con los elementos necesarios para adelantar el desalojo: 15 de junio 2001, 5 de julio de 2001, 21 de julio de 2001, 8 de octubre de 2001, 12 de noviembre de 2002, 13 de diciembre de 2001, 6 de febrero de 2002, 14 de marzo de 2002, 10 de mayo de 2002, 18 de junio de 2002, 1 de agosto de 2002, 12 de noviembre de 2002, 15 de noviembre de 2002, 6 de diciembre de 2002, 10 de enero de 2003, 28 de enero de 2003, 21 de febrero de 2003, 12 de marzo de 2003, 21 de marzo de 2003, 6 de mayo de 2003, 3 de junio de 2003, 15 de septiembre de 2003, 14 de octubre de 2003, 6 de noviembre de 2003, 30 de enero de 2004, 31 de mayo de 2004, 31 de mayo de 2004, 3 de agosto de 2004, 6 de octubre de 2004, 17 de enero de 2005, 15 de abril de 2005, 17 de agosto de 2005, 26 de septiembre de 2005, 14 de marzo de 2006, 15 de mayo de 2006, 4 de junio de 2007, 12 de mayo 2008, 8 de septiembre de 2008, 20 de octubre de 2008, 1 de junio de 2009, 22 de julio de 2009, 23 de noviembre de 2009, 17 de marzo de 2010, 11 de noviembre de 2010, y 11 de julio de 2011.

La magnitud de la situación y el impacto social que representa la materialización de la diligencia de desalojo, adicionalmente, generó la intervención de la Secretaría de Gobierno Distrital en varias oportunidades con el propósito de explorar una salida alterna, lo que llevó a numerosas reuniones y algunos acuerdos, sin ningún resultado final. Incluso, en algunas oportunidades intervino para pedir el aplazamiento de la diligencia de desalojo. Cabe resaltar memorando del 18 de mayo de 2007 suscrito por el Secretario de Gobierno de Bogotá en el que se solicita al Inspector 19A Distrital de Policía, la suspensión de la diligencia de lanzamiento;⁵² los acuerdos suscritos entre la administración distrital representada por la Secretaría de Gobierno y el señor José Roberto Lagos, a fin de suspender la diligencia mediante la cual se cumple la orden de desalojo;⁵³ y el memorando del 10 de enero de 2008 en el que el Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la

Secretaría de Gobierno de Bogotá, informa al Inspector 19A Distrital de Policía sobre las acciones adelantadas para lograr una salida concertada al conflicto social planteado con la orden de desalojo derivada de la querella incoada por el señor Lagos.⁵⁴

Lo anterior demuestra que no se ha presentado inactividad de la autoridad de policía, ni de las partes involucradas a lo largo del tiempo, y que por el contrario, las circunstancias propias de la problemática social que caracterizan este tipo de controversias, son las que han hecho imposible el cumplimiento de la orden policiva.

Independientemente, del tiempo transcurrido, ninguna de las partes en el presente proceso ha abandonado o ha sido negligente en el ejercicio de sus derechos y acciones, por el contrario, han reiterado insistentemente en la necesidad de llegar a un acuerdo, se han reunido en múltiples oportunidades para lograrlo y en ese proceso han estado de acuerdo en el aplazamiento de la orden de desalojo.

En el caso de la orden de policía expedida como resultado de un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho tampoco se puede hablar de pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, que de acuerdo con la norma, ocurre: (i) por suspensión provisional; (ii) cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; (iii) cuando al cabo de 5 años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; (iv) cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; y (v) cuando pierdan su vigencia.⁵⁵ En este caso no se presenta ninguna de las condiciones requeridas para que opere el fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

De otra parte, dado al carácter preventivo del derecho de policía, las medidas que toman los funcionarios de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes no son definitivas, puesto que la controversia puede conocerla un juez y variar la decisión, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 127 del Código Nacional de Policía. Esta norma consagra la vigencia de las medidas de policía al señalar que se mantendrán mientras no haya habido pronunciamiento judicial por parte de los jueces civiles o agrarios, según el asunto.

En el caso que nos ocupa, las autoridades en las providencias cuestionadas decidieron de conformidad con la naturaleza y finalidad del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho regulado en el Código Nacional de Policía y en el Código de Policía de Bogotá, de

acuerdo con las cuales, la orden de desalojo es una medida de carácter provisional que puede ser variada por el juez civil que conoce de manera definitiva sobre la controversia que surge en torno a la posesión o tenencia de un bien inmueble; y que la prescripción en tanto modo de adquirir las cosas ajenas o extinguir obligaciones por el simple paso del tiempo señalado en la ley es una institución de derecho sustantivo cuya aplicación debe estar prevista de manera expresa por el legislador.

Sin embargo, como los desalojos forzosos tienen un impacto en el derecho a la vivienda digna, esta Sala de Revisión debe reiterar que dichos procedimientos deben adelantarse con pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas desalojadas, observar en todo momento las garantías del debido proceso de los afectados, y minimizar el uso de la fuerza para evitar el daño sobre la integridad física de las personas.

En síntesis, todo procedimiento de desalojo debe respetar las garantías del derecho al debido proceso y contemplar las siguientes medidas: “a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.”⁵⁶

Con arreglo a lo expuesto, la Sala Primera de esta Corporación confirmará el fallo proferido el 24 de abril de 2012 por el Juzgado Treinta y Tres (33) Civil del Circuito de Bogotá, que a su vez confirmó el de primera instancia, emitido el 6 de marzo de 2012 por el Juzgado Sesenta y Uno (61) Civil Municipal de Bogotá, por medio del cual se negó el amparo solicitado al considerar que no se configuró una vía de hecho, ni se vulneraron los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la vivienda digna de los accionantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR el fallo del 24 de abril de 2012 proferido por el Juzgado Treinta y Tres (33) Civil del Circuito de Bogotá que a su vez confirmó el de primera instancia, emitido el 6 de marzo de 2012 por el Juzgado Sesenta y Uno (61) Civil Municipal de Bogotá, por medio del cual se negó el amparo solicitado al considerar que no se configuró una vía de hecho, ni se vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

Segundo.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folio 1744, cuaderno de pruebas No. 6.

2 Folio 70, cuaderno 1 de tutela.

3 Folios 48 y 49 del cuaderno principal.

4 Sentencias T-331 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

5 Sentencia T-443 de 1993 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

6 Sentencia T-1023 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

7 Ibídem.

8 Sentencia T-194 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

9 Sentencias T-203 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-1023 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

10 Sentencia T-149 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

11 La Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto, por ejemplo, en la Sentencia SU-805 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), al resolver la acción de tutela de una persona que había sido lanzada por supuesta ocupación de hecho de un bien inmueble. Ver, además, la sentencia 08001-23-31-000-2006-00905-01(ACU) de la Sección Quinta del Consejo de Estado, expedida el primero 1° de noviembre de 2007 (MP. María Noemí Hernández), en la cual se señaló, al resolver la acción de cumplimiento interpuesta por un particular para que se cumpliera una de las resoluciones adoptadas en un proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, que era una posición dominante de esa colegiatura, la que señalaba que las resoluciones adoptadas en un proceso policivo no podían ser demandadas mediante acciones contencioso administrativas.

12 Es la eficacia de la tutela la que, en casos como este, ameritan considerarla como el medio de defensa procedente. Esa valoración es el resultado de aplicar el artículo 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991, de acuerdo con el cual “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

13 Al respecto se pueden consultar las siguientes Sentencias proferidas por la Corte

Constitucional: T-149 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell), T-878 de 1999 (MP. Antonio Barrera Carbonell), T-1104 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-560 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

14 MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

15 El artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 30 de la Ley 446/98, a su vez modificado por el artículo 1° de la Ley 1107/2006, señala lo siguiente: “Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de la distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. // Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno. // La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. // Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura, no tendrán control jurisdiccional.”

16 Sentencia T-443 de 1.993 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

17 Sentencia T-061 de 2.002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

18 Sentencia T-202 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). La Corte no concedió una tutela contra sentencias, porque el peticionario no agotó todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial en el curso del proceso ordinario, sino que lo asumió con actitud de abandono.

19 Sentencia T-743 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte analizó algunos de los argumentos que podrían justificar una relativa tardanza en la interposición de la tutela.

20 Sentencia T-282 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En ella la Corte recordó la improcedencia de la tutela contra providencias de tutela.

21 Sobre la caracterización de estos defectos, pueden verse, entre muchas otras, las

Sentencias T-231 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño).

22 Sentencia T-774 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

23 Sentencia SU-120 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería).

24 Vgr. ha sido derogada o declarada inexecutable.

25 Sentencia T-292 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

26 Sentencia SU-1185 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández).

28 Ver las sentencias T-1625 de 2000 (MP. Martha Victoria Sánchez Méndez); T-1031 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); SU-1184 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); y T-047 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

29 Sentencias T-114 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. AV. Eduardo Montealegre Lynett) y T- 1285 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Álvaro Tafur Galvis).

30 Sentencias T-292 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); SU-640 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-462 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

31 Sentencias T-193 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz); T-949 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); y T-1285 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

32 Sobre el tema pueden consultarse además, las sentencias T-1625 de 2000 (Martha Victoria Sánchez Méndez); T-522 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); SU-1184 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); y T-047 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

33 Sentencia SU-159 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra).

34 Cfr., por ejemplo, la ya citada sentencia T-442 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

35 Sentencia SU-159 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra).

36 Ibídem.

37 Ibídem.

38 Sentencia T-442 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

39 Sentencia SU-159 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra).

40 Sentencia T-774 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

41 Sentencia SU-1185 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández).

42 Sentencias T- 441de 2003 y T- 462 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y T-047 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

43 Ver, entre otras, las Sentencias SU-014 de 2001 (MP. Martha Sáchica Méndez); T-407 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T-1180 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

44 Sentencia T-1285 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Álvaro Tafur Galvis).

45 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

46 Sentencia T-180 de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo).

47 El artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998 y por el artículo 1° de la Ley 1107 de 2006, estipula lo siguiente: “Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de la distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley. // Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las

controversias que se originen en actos políticos o de gobierno. // La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. // Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la judicatura, no tendrán control jurisdiccional.” (subrayado fuera del texto). Derogado por el art. 309 de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, a partir del 2 de julio de 2012.

48 Sentencias T-443 de 1993 (MP. Antonio Barrera Carbonell) y T-241 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

49 Sentencia T-241 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

50 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil y Agraria. MP. Manuel Ardila Velásquez, Expediente 6144, sentencia del 14 de mayo de 2001.

51 Sentencias T-443 de 1993 (MP. Antonio Barrera Carbonell); T-149 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell); T-061 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T-1023 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil); T-1104 de 2008 (MP. MP. Humberto Antonio Sierra Porto), entre otras.

52 Folio 745, cuaderno de pruebas No. 4. A Folios 1300-1302 del cuaderno de pruebas No. 5, reposa copia del acta de la reunión efectuada el 14 de mayo de 2007 en el despacho del Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Gobierno Distrital con el objeto de llegar a un acuerdo entre la comunidad del barrio Brisas del Volador de la localidad de Ciudad Bolívar, la Administración Distrital representada por la Secretaría de Gobierno y el señor José Roberto Lagos.

53 Acuerdos suscritos el 15 de noviembre de 2006 (folios 1303 a 1304, cuaderno de pruebas No. 5), y el 16 de mayo de 2007 (folios 747 a 748, cuaderno de pruebas No. 4).

54 Folios 11151 a 1152, cuaderno de pruebas No. 5.

55 Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), norma vigente al momento de expedición del acto que se controvierte.

56 Observación General 7 párrafo 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.