

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia

Por regla general, el ordenamiento constitucional orienta la procedencia de la acción de tutela contra cualquier actuación de las autoridades públicas y sólo de manera excepcional frente a particulares.

PROCESO POLICIVO-Procedencia de tutela contra actos jurisdiccionales

Esta Corporación ha reconocido de manera reiterada, que la acción de tutela es el único medio de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr la protección de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados en un proceso policivo, como lo es el referente al trámite de lanzamiento por ocupación de hecho. De ahí que, por tratarse de un acto con contenido eminentemente jurisdiccional, para su examen se aplican las mismas reglas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia

En la Sentencia C-590 de 2005, la Sala Plena de esta Corporación estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos fundamentales afectados por una providencia judicial.

QUERRELLA POLICIVA DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA DE DESALOJO

La querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho surge como una respuesta del ordenamiento jurídico para proteger la posesión, la cual ha sido definida como el poder físico directo que las personas pueden ejercer sobre las cosas. Precisamente, cuando se producen actos de despojo que afectan la posesión, se prevé como mecanismo de defensa el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

QUERRELLA POLICIVA DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA DE DESALOJO-Caso de diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho adelantada por el Inspector Único de Policía de Ciénaga

PROCESO POLICIVO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO-Orden de dejar sin efectos

la orden de lanzamiento y se restituya a los peticionarios al estado inicial en que se encontraban antes del adelantamiento de dicho procedimiento

Referencia: expedientes T-3431478 y T-3440281 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Óscar Ricardo Martínez Valdez y otros, y por Hermes Beltrán Mantilla y otros.

Demandados: Alcaldía Municipal de Ciénaga y Juan Miguel De Vengoechea.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En vista de que ambas acciones de tutela versan sobre los mismos hechos, los peticionarios han realizado iguales alegaciones y los expedientes están compuestos por idénticos documentos, los antecedentes se presentarán en conjunto haciendo las aclaraciones pertinentes cuando a ellas haya lugar.

Los peticionarios solicitan que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda. En este contexto, solicitan que se deje sin efectos el procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado en su contra el 11 de octubre de 2011 por la Alcaldía Municipal de Ciénaga, en atención a la querella presentada por el señor Juan Miguel De Vengoechea Fleury. Como soporte de esta petición se esgrimen los siguientes:

1. Hechos

1. En el Municipio de Ciénaga (Magdalena) se encuentra un predio denominado Lote Seis, frente al cual existe una disputa en la Alcaldía Municipal desde el mes de octubre de 2010 entre la familia Gargioli y la familia de Vengoechea. En este litigio se discute la posesión y propiedad frente algunas áreas del predio.

2. Ante una ocupación del mismo predio, el señor Juan Miguel De Vengoechea, por intermedio de apoderado, presentó querrela contra el señor Pablo Pérez e indeterminados el 20 de septiembre de 2011 en la que alegó:

“mi representado, el señor JUAN MIGUEL DE VENGOECHEA, es propietario de un lote terreno que se encuentra ubicado en la zona rural del Municipio de Ciénaga, denominado LOTE SEIS C (6-C), Finca Córdoba (...) en su condición de propietario mi poderdante ha poseído el inmueble en cuestión, desde la fecha en que fue adquirido, por medio de división material, con los otros sucesores de su señor padre, en el año de 1990, posesión que siempre ha mantenido, por más de 50 años la familia DE VENGOECHEA, como se puede mirar en el folio de matrícula inmobiliaria No 222-17816, posesión que se ha mantenido en el tiempo, de manera pública y pacífica.

El predio rural tiene una cabida de 1.672.000 (sic) hectáreas, dividido en potreros (...) y una gran parte del predio [está] como reserva forestal, la cual han tumbado una gran parte los perturbadores, que no son otra cosa que invasores, los cuales unos están denunciados penalmente, desde el mes de enero de 2011, como lo son los señores llamados Oscar y Salvador, y con el transcurrir del tiempo se han venido asentando otras personas, es decir se percataron de este hecho de nuevas personas el día 10 de septiembre de 2011, los cuales han usado medios violentos, para no permitir el desarrollo normal de las labores del campo a las que tiene derecho mi poderdante, es decir, hace menos de 15 días, mi poderdante se ha podido dar cuenta que han interrumpido en su predio del cual tiene la posesión quieta [pacífica] e ininterrumpidamente, y cada día se [está] presentando, que nuevas personas indeterminadas le están perturbando la posesión, motivo por el cual acudimos a esta diligencia policiva de Lanzamiento por ocupación de hecho, que lo contempla el Derecho de Policía”. (Folio 12, cuaderno 1)1.

3. Para acompañar la citada querrela, se anexaron dos declaraciones semejantes, la del señor

Wilman Segundo Caradozo Ruiz y la de Héctor Enrique Agamez Miranda, quienes declararon que habían vivido por diez y veinte años respectivamente “en la Hacienda Papare, la cual está Ubicada en la Región de Cordobita, Municipio de Ciénaga (Magdalena), donde desempeñaba labores como arreglar cercas, cuidando ganado vacuno y demás actividades que me eran encomendadas que siempre conoció como patrones, poseedores y dueños a [la] familia DE VENGOECHEA, además manifiesto que durante el tiempo que he permanecido trabajando en la hacienda no habían personas o colonos en dichas tierras pero en estos momentos cuando voy a realizar labores en la hacienda encuentro un grupo de colonos los cuales dicen ser los dueños de esas tierras no permiten realizar labores en ellas”. (Folios 18 y 19, cuaderno 1).

4. Adicionalmente, en el escrito de querrela presentado, el señor Juan Miguel De Vengoechea invocó como disposiciones aplicables la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930. (Folio 14, cuaderno 1).

5. Por medio del Oficio No. 278 S.G.M. del 23 de septiembre de 2011, la Alcaldía Municipal de Ciénaga asumió conocimiento de la querrela bajo las normas invocadas por el señor Vengoechea y ordenó al Inspector Único de Policía que “notificara a las partes por el medio [más] expedito”. (Folio 139, cuaderno 1).

6. El día 27 de septiembre de 2011, el Inspector Único de Policía expidió el Oficio No. 359 por medio del cual se dirigió a Pablo Pérez y personas indeterminadas “con el fin de solicitarles se sirvan comparecen en el [término] de la distancia al despacho de la [Inspección Única] de [Policía] de [Ciénaga] (Magd.) a fin que se notifiquen de la querrela Civil Policiva de Lanzamiento por ocupación de hecho de RICARDO FERNANDEZ DANGOND, contra PABLO PEREZ, y personas indeterminadas, proveniente de la Alcaldía Municipal de Ciénaga (Magd.) en la cual se comisionó a este despacho para llevar a cabo una diligencia de INSPECCION OCULAR, en el predio rural denominado LOTE SIES C (6-C), Finca Córdoba”. (Folio 205, cuaderno 1).

7. El día 5 de octubre de 2011, el Inspector Único de Policía se dirigió al Alcalde Municipal y al Secretario de Gobierno de Ciénaga para ponerle en conocimiento “que para el día 11 de octubre del 2011 a partir de las 8:00 A.M. se fijo fecha para llevar a cabo una diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, ordenada por la Alcaldía Municipal de Ciénaga (Magd)

esto dentro de la querrela Civil Policiva de JUAN MIGUEL DE VENGOECHEA, contra PABLO PEREZ, y personas indeterminadas, y donde el despacho a su cargo comisionó a este despacho para llevar a cabo la misma, diligencia a efectuarse en el predio rural denominado FINCA CORDOBA, LOTE SIES C". (Folio 213, cuaderno).

8. A unos cuantos días de que se realizara la diligencia de inspección ocular, los señores Oscar Ricardo Martínez Valdez y Salvador Pareja Charris presentaron escrito por medio del cual reconocían la representación del señor Humberto Duarte Fletcher y alegaron "desde ya manifiesto que el Querellante le ha caducado y prescrito la acción, como se demostrará y conoce de manera clara y directa el señor Inspector, dado que ante su mismo despacho, cursan procesos policivos desde hace más de un año, contra el acá demandante, procesos todos que involucran en toda su extensión superficiaria, la misma tierra objeto de ésta fraudulenta querrela; y del mismo modo, el acá demandante o querellante, NO ES PROPIETARIO INSCRITO, [NI] TAMPOCO POSEEDOR NI TENEDOR DE LAS TIERRA[S] OBJETO DE LAS DILIGENCIA[S] EN REFERENCIA". (Folio 223, cuaderno 1).

9. De la misma manera, las personas que se encontraban viviendo en el terreno bajo disputa, intentaron constituirse como partes y pronunciarse sobre los documentos y argumentos presentados por el señor Vengoechea. Para tal fin solicitaron a la Alcaldía Municipal de Ciénaga los documentos pertinentes a la querrela, pero la entidad les respondió que "ellos no son parte en el proceso, y que para eso ya se les había entregado copia de la diligencia de lanzamiento argumentando que era a lo única que tenían derecho". (Folio 304, cuaderno 1).

10. El día 10 de octubre de 2011, un día antes de la celebración de la diligencia, el inspector único de Policía fijó un aviso en la Secretaría de la Inspección Única de Policía de Ciénaga anunciando que la diligencia se realizaría "el día 10 de octubre del año 2011" sin especificar a que horas exactas se realizaría el lanzamiento. (Folio 154, cuaderno 1, expediente 2).

"Señor Inspector en uso del poder otorgado por los anteriormente relacionados, quiero manifestar al despacho que nos oponemos a la diligencia de lanzamiento por [ocupación] de hecho objeto de esta [actuación] por las siguientes razones: Primero. -Mis poderdantes Salvador Parejo Charris, y Oscar Ricardo Martínez Valdez-vienen ejerciendo actos de posesión y dueño en las tierras que [mencioné] antes y que ellos han denominado VILLA ANA

MARIA, desde hace dos años y dos meses, o sea desde mediados del mes de agosto del año 2009, cuando ingresaron a la tierra que se encontraban en total abandono”. (Folio 47, cuaderno 1).

Para justificar que frente a dicho predio ya existían actos posesorios, el apoderado también trajo a colación que:

“se da una perturbación violenta en noviembre del año 2010, de lo cual conoce el señor Inspector ampliamente porque además de las acciones penales correspondientes que se iniciaron contra el agresor Alfredo de [Vengoechea] y contra su señoría señor Inspector William de la hoz, actos de perturbación que se repitieron en diciembre del 2010 y por lo cual se entabló querrela policiva contra JUAN MIGUEL Y ALFREDO DE VENGOECHEA, también conocidos por usted señor Inspector y por el Alcalde Municipal”. (Folio 48, cuaderno 1).

Por otro lado, los querellados cuestionan las declaraciones que se anexan como prueba de la posesión, pues “en ninguna parte dichos declarantes mencionan la finca LOTE SEIS, C, o Córdoba, y ambos mencionan que el señor Juan Miguel de Vengoechea, es el dueño de la hacienda parare, y que ellos han trabajado para la hacienda papare, por lo tanto ni siquiera [ha debido] iniciarse [ésta acción]”. (Folio 50, cuaderno 1).

Seguidamente, se señaló que el querellante había mencionado que conocía de dichos actos perturbatorios desde enero de 2011, por lo que se encontraba prescrita la oportunidad para presentar la querrela policiva. Al respecto, se dijo que: “en el hecho cuarto de la querrela, el querellante confiesa y reconoce que el predio [Córdoba está] siendo ocupado por supuestos invasores desde Enero de 2011, y señala como esos supuestos invasores a unos señores llamados [Oscar] y Salvador y además dice en su confesión que con el transcurrir del tiempo se han venido [asentándose más] ocupantes (...) claramente queda [establecido] en su misma [confesión] que la [acción] para entablar la querrela por ocupación de hecho ha caducado hace muchos meses”. (Folio 51, cuaderno 1). Además, también señaló que: “lo curioso de [ésta] querrela es que se entable contra un Pablo Pérez, persona [ésta] desconocida absolutamente para más de 63 familias asentadas en este terreno lo cual constituye en mi parecer y [así] debe declararlo el despacho un fraude procesal”. (Folio 51, cuaderno 1).

Una vez finalizada la intervención del apoderado de la parte querellada, tomó la palabra el

representante del señor Juan Miguel De Vengoechea y ratificó los argumentos que presentó en la querrela policiva, para tal efecto señaló que su poderdante es el legítimo dueño y poseedor del predio y que, por ese motivo, deben lanzarse a quienes se encuentran ocupándolo ilegalmente. (Folios 51 a 54, cuaderno 1).

Posteriormente, se procedió a la práctica del dictamen pericial, en el que se señaló de manera sucinta los linderos que por escritura pública tiene el predio y se afirmó que el terreno se encontraba “con siembras de Pan Coger, tal como maíz, yuca [y] ahuyama que se dan con una duración de tres a seis meses”. (Folio 54, cuaderno 1).

Concluida la práctica del dictamen pericial, el apoderado de los querellados objetó el mismo por cuatro motivos principales. En primer lugar, alegó que el perito afirmó encontrarse en el terreno de la finca Córdoba “sin sustentar tal afirmación, sustentación que debió dar conforme al material probatorio arrimado a este proceso”. En segundo término, consideró que los señalamientos sobre los cultivos existentes en el predio resultaron insuficientes por desconocer “la evidencia física que se observa en las distintas parcelas”, pues es un terreno compuesto por más de 220 hectáreas que revelan la existencia de diversas formas de trabajo agrícola que no reconoció el perito en su dictamen. En tercer lugar, señaló que el perito no sustentó la afirmación según la cual las personas que se encontraban en el predio habían sido traídas por el señor Oscar Martínez y Salvador Parejo, pues “ellos no han [traído] personas algunas para que ocupen la tierra sino que las sesenta y tantas familias llegaron por sus propios medios”. (Folio 55, cuaderno 1). Por último, el apoderado cuestionó la falta de precisión del peritaje rendido, ya que no señaló si se encontraba subdividido y ninguna otra característica importante del territorio.

Ante los citados cuestionamientos, el Inspector de Policía decidió que estaban exclusivamente encaminados a demostrar que el territorio sobre el cual se estaba realizando la diligencia no era el predio sobre el cual versaba la querrela y, por lo tanto, no se configura el error grave alegado.

A reglón seguido algunas personas que se encontraban en el predio pasaron a declarar sobre las condiciones que los llevaron a ocupar el terreno y las circunstancias de tiempo que rodearon dichos hechos. Una vez se receptionaron las declaraciones de algunos ocupantes, el Instituto de Bienestar Familiar, citado a la diligencia para velar por los menores que en ella

se pudieran ver perjudicados, manifestó que “no se puede concretar si los menores encontrados en el momento de la diligencia habitan o no el predio materia del asunto y conmina al despacho a tener en cuenta la protección de los menores en el evento de tomar una decisión”. (Folio 60, cuaderno 1).

“en el caso que nos ocupa proferir una orden de [Policía] para volver la cosa al estado en que se encontraba atendiendo las consideraciones arriba señaladas, el Municipio de Ciénaga, necesita restablecer el Statu Quo de las cosas, en este predio que ha sido objeto de diferentes pleitos policivos, tal y como lo afirma el abogado de la parte querellante, por lo que no se encuentra razón de ser a las personas que concedieron poder en ésta diligencia al señor Duarte Fletcher, ya que no demostraron bajo ningún fundamento su presencia en el predio materia del asunto, se hace necesario restablecer el Statu Quo existente, esto quiere decir la situación que se [encontró] en el momento de la primera diligencia es decir las partes en conflicto familia Gargoli Pérez contra la familia Vengoechea, no puede existir ninguna otra persona sin autorización de esta familia hasta que se defina la querrela policiva (...) por todo lo anteriormente expuesto el despacho a mi cargo rechaza la oposición formulada por el abogado de la parte [querellada], por clara y manifiesta perturbación de este predio por personas que no hacen parte del proceso policivo de la familia Gargoli Piedriz contra la familia de Vengoechea”. (Negrilla por fuera del texto original). (Folio 60 a 61, cuaderno 1).

Una vez proferida la citada decisión, el apoderado de los querellados presentó recurso de reposición alegando que se omitió el pronunciamiento sobre diversos temas que se adujeron en la diligencia, como la prescripción de la querrela. Para resolver el citado recurso, el Inspector reiteró los argumentos sobre la existencia de una acción policiva previa y ratificó su decisión inicial de ordenar el lanzamiento de todas las personas que en ese momento se encontraban ocupando el predio.

12. En contra de esta decisión, y al considerar que la diligencia adelantada había vulnerado el orden constitucional vigente, dos grupos de peticionarios, divididos en los expedientes No. T-3431478 y T-3440281, presentaron acciones de tutela alegando la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda.

2. Solicitud y fundamentos de la demanda de tutela

Con fundamento en los citados hechos, los peticionarios solicitan que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda, con ocasión de la orden proferida por el Inspector Único de Policía de Ciénaga en la diligencia de lanzamiento, en la que -a juicio de los demandantes- se desconocieron los requisitos que existen para la práctica de esta actuación y los presupuestos básicos del debido proceso. Las vulneraciones específicas que los peticionarios alegan son:

En primer lugar, se hace referencia a la aplicación de un procedimiento derogado. En efecto, según los solicitantes, “por mandato legal, el procedimiento a seguirse en las querellas de Lanzamiento por Ocupación de Hecho, es el establecido en el decreto 0747 de 1992, en concordancia con los artículos 125 s.s., del Código Nacional de Policía, y NO los Artículos 15 de la Ley 57 de 1905 y 6 del Decreto Reglamentario 992 de 1930, pues éstas últimas normas fueron subrogadas por el Código Nacional de Policía, conforme sentencia de Constitucionalidad C-241 de 2010”. (Folio 1, cuaderno 1).

En segundo término, se alega la existencia de inconsistencias en el cumplimiento de los requisitos para el apropiado discurrir de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho. Al respecto, se señalan tres (3) errores fundamentales. El primero es la presentación tardía de la querella, pues alegan que se encontraba prescrita, en virtud de que en el mismo escrito el querellante reconoció que conocía de la ocupación desde enero de 2011, esto es, ocho meses antes de la presentación de la queja. El segundo error es la interposición de la misma contra una persona que no existe, o por lo menos que no hace parte de quienes se encontraban viviendo en el terreno. Por este motivo, en el desarrollo de la diligencia, las personas que se encontraba en el predio no fueron reconocidas como parte, situación que se tradujo en posteriores vulneraciones que les impidieron ejercer su derecho a la defensa en la diligencia. Finalmente, consideran que no acreditó la posesión por parte del querellante, pues aseguran que el señor Vengoechea no demostró tener con ánimo de señor y dueño el predio, requisito esencial para que se pueda adelantar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho.

Por último, los peticionarios hacen referencia al desconocimiento del debido proceso

administrativo, que se evidenció en la negativa por parte de la Alcaldía de dar copias de los documentos que constituían la querrela a las personas que las solicitaron y, además, en los errores en el trámite de la notificación que se debió surtir de manera previa a la diligencia.

3. Oposición a la demanda de tutela

El 21 de noviembre de 2011, el Inspector Único de Policía de Ciénaga presentó escrito de contestación, en el que solicitó la declaratoria de improcedencia del amparo incoado. Para tal efecto, negó todas las acusaciones realizadas por los peticionarios encaminadas a probar que se había vulnerado el debido proceso en la tramitación de la diligencia de lanzamiento. Para sustentar su posición argumentó que sí aplicó el procedimiento adecuado y que la decisión de lanzamiento se debió a que el “predio ya se encuentra en discusión en un proceso de perturbación a la posesión fundamento en el art. 131 del C.N.P. entre la familia Vengoecha y la familia Gargioli por lo tanto estas personas no les asiste ningún derecho ya que son perturbadores reconocidos por este despacho”. (Folio 85, cuaderno 1).

II. TRÁMITE PROCESAL

Expediente T-3431478

1. Primera instancia

El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Ciénaga (Magdalena), en sentencia del 28 de noviembre de 2011, amparó los derechos fundamentales invocados por los peticionarios y dejó sin efecto el acto administrativo por medio del cual el Inspector Único de Policía de Ciénaga decretó el lanzamiento. En primer lugar, en cuanto a la competencia del citado Inspector, el juez de instancia consideró que

“durante el desarrollo de la diligencia de inspección ocular sobre el predio objeto de debate, realizada el 11 de octubre de 2011, el Secretario de Gobierno Municipal de Ciénaga, delega la [práctica] de aquella y el [trámite] correspondiente señalado por la ley, suscribiendo el acta parcial y retirándose aduciendo fuerza mayor, pero comete el craso error de no indicar de manera clara, ni precisa, en quien delega o comisiona para tal efecto. Inclusive, siendo flexibles e interpretando lo que quiso dar a entender el susodicho Secretario de Gobierno, podemos inferir que delegó tal función en el inspector único de policía de este municipio,

pero única y exclusivamente para llevar a término la inspección ocular, pero nunca para resolver de fondo la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, ni mucho menos para ordenar a la Policía Nacional el desalojo de las personas identificadas en el curso de dicha diligencia, por la potísima razón que ellos excedía notoriamente las funciones delegatarias concedidas por el funcionario comitente, circunstancia que impregna de total nulidad la actuación desplegada por el comisionado y de contera, comporta una clara trasgresión del debido proceso". (Folio 64, cuaderno 1).

En segundo término, en lo referente a la falta de idoneidad del perito que actuó en la diligencia, la providencia aclaró que: "en ningún momento el perito designado exhibió las pruebas de sus especiales conocimientos técnicos y científicos sobre la materia, es decir, para la delimitación de linderos y medidas sobre inmuebles; llamando poderosamente la atención que en su escueta intervención en la diligencia de inspección ocular, admite que los linderos demarcatorios de la finca Córdoba, región de Cordobita, son los que están insertos en el certificado de matrícula inmobiliaria No 222-17816 expedido por Instrumentos Públicos (sic), atestación de la cual podemos inferir que nunca se tomó el trabajo de constatar directamente la demarcación de los multicitados linderos". (Folio 64, cuaderno 1). Por este, entre otros motivos, el juez de instancia descartó la validez del peritaje allegado.

Finalmente, se consideró que los actos de notificación fueron insuficientes e ineficaces, "puesto que en el AVISO obrante a folio 202, el inspector de policía vinculado a la acción de tutela, solo dejó constancia de su inserción en lugar visible de la secretaría de su despacho y en la [práctica] de la diligencia (negrillas propias), de lo cual se deduce que los querellados, en especial el señor PABLO PEREZ, jamás fue notificado con antelación respecto a la fecha y hora en que se practicaría la diligencia". (Folio 361, cuaderno 1).

2. Impugnación

En el escrito de apelación interpuesto por la parte demandada, se presentaron los siguientes argumentos: (i) "en el presente caso no existió vulneración alguna al debido proceso, por parte de la Inspección de Policía de Ciénaga, al admitir la querrela, ni mucho menos en su proceder para el desarrollo de la diligencia de lanzamiento, ya que esta es (...) resultado de su competencia, ejercida en desarrollo de la función [de] policía, (...) para que así no se perturbe la posesión y [se restablezca y preserve] la situación que existía en el momento que

[ésta] se produjo”. (Folio 379, cuaderno 1); (ii) adicionalmente, existen mecanismos de protección ante la jurisdicción ordinaria, por lo que no resulta procedente el uso del amparo constitucional.

3. Segunda instancia

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga (Magdalena), en sentencia del 31 de enero de 2012, revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente la protección incoada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, argumentó que el Inspector de Policía “se ajustó en toda su actuación al ordenamiento legal, por lo que mal podría decirse que [se violó] el derecho al debido proceso, dado que la [práctica] de la diligencia de inspección ocular se realizó con la intervención del [Ministerio Público] y representante del ICBF y de los ocupantes del predio para que ejercieran [su] derecho de defensa”. (Folio 394 a 395, cuaderno 1).

En segundo término, se consideró no existió la indebida notificación alegada, pues “obran en el expediente constancias que permiten inferir que se fijó por edicto, en lugar visible de la secretaría de la inspección única de policía y en la (...) diligencia, comunicando al señor PABLO PÉREZ y personas indeterminadas de su práctica”. (Folio 395, cuaderno 1).

Por último, se señaló que por medio de la acción de tutela se buscaba revivir un proceso concluido ante las autoridades administrativas competentes, por lo que el amparo constitucional “NO [estaba] previsto para suplantar el proceso judicial ordinario”. (Folio 395, cuaderno 1).

Expediente T-3440281

1. Primera instancia

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Ciénaga (Magdalena), en providencia del 23 de enero de 2012, concedió el amparo solicitado. Sobre el particular el juez manifestó que: “conforme a las pruebas allegadas al expediente provenientes del ente accionado correspondiente a la actuación llevada a cabo por el inspector de policía, se observa que si bien la misma asumió el conocimiento de la querrela policiva y delegó al Inspector de Policía Único de Ciénaga Magdalena, para la práctica de la diligencia de la Inspección ocular del bien

inmueble Lote 6, Finca Córdoba, este último no [ordenó] por medio de auto o resolución el día, fecha y hora en el que se debía llevar a cabo la práctica de la inspección”. (Folio 288, cuaderno 1, expediente 2).

Por este motivo, concluyó que “existió una vía de hecho en el trámite de Lanzamiento por Ocupación de Hecho, toda vez que fue llevada a cabo la diligencia sin haber sido ordenada, es decir, sin el respectivo auto que ordena el artículo 7 del Decreto 0747 de [1992]”. (Folio 290, cuaderno 1, expediente 2).

2. Impugnación

El apoderado de la parte demandada argumentó las mismas consideraciones expuestas en el recurso de apelación del expediente T- 3431478, por lo que en desarrollo del principio de economía procesal, se remite a lo previamente expuesto en esta providencia.

3. Segunda Instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga, en sentencia del 28 de febrero de 2012, confirmó la decisión del juez de primera instancia. Al respecto, consideró que: “el actuar del Inspector de Policía objeto de reclamación por parte de los actores, ciertamente vulnera los derechos de los demandantes, entre otras cosas, al revisar el expediente no se observa actuación de dicho funcionario que haya ordenado la inspección a la que se refiere el artículo transcrito, es decir no se fijó fecha ni hora para la práctica de la inspección ocular sobre el inmueble objeto de la querrela”. (Folio 49, cuaderno 2, expediente 2). Por último, se exoneró “al señor JUAN MIGUEL DE VENGOECHEA, por tratarse de un particular que no encuadra en los requisitos exigidos en el art. 42 del Decreto 2591 de 1991”. (Folio 50, cuaderno 2, expediente 2).

4. Pruebas que obran en el expediente

Expediente T-3431478

1. Copia de la querrela policiva presentada el día 20 de septiembre de 2011, por el señor Juan Miguel De Vengoechea contra Pablo Pérez y personas indeterminadas. (Folios 11 a 17,

cuaderno 1).

2. Copia de la declaración extraprocésal que rindió el señor Wilman Segundo Cardozo Ruiz ante el Notario Único de Ciénaga, en la que afirmó que vivió por 10 años “en la Hacienda Papare, la cual está Ubicada en la Región de Cordobita, Municipio de Ciénaga (Magdalena), donde desempeñaba labores como celador, arreglar cercas, cuidando ganado vacuno y demás actividades que me eran encomendadas que siempre conocí como patrones, poseedores y dueños a [la] familia DE VENGOECHEA, además manifiesto que durante el tiempo que he permanecido trabajando en la hacienda no habían personas o colonos en dichas tierras pero en estos momentos cuando voy a realizar labores en la hacienda encuentro un grupo de colonos los cuales dicen ser los dueños de esas tierras [y] no permiten realizar labores en ellas”. (Folio 18, cuaderno 1).

3. Copia de la declaración extraprocésal que rindió el señor Héctor Enrique Agamez Miranda ante el Notario Único de Ciénaga, en la que afirmó que vivió por 20 años “en la Hacienda Papare, la cual está Ubicada en la Región de Cordobita, Municipio de Ciénaga (Magdalena), donde desempeñaba labores como arreglar cercas, cuidando ganado vacuno y de más actividades que me eran encomendadas que siempre conocí como patrones, poseedores y dueños a [la] familia DE VENGOECHEA, además manifiesto que durante el tiempo que he permanecido trabajando en la hacienda no habían personas o colonos en dichas tierras pero en estos momentos cuando voy a realizar labores en la hacienda encuentro un grupo de colonos los cuales dicen ser los dueños de esas tierras [y] no permiten realizar labores en ellas”. (Folio 19, cuaderno 1).

4. Copia de la escritura No. 4271 de la Notaría Segunda del Circuito de Santa Marta, en la que se realiza la división material y se protocoliza la división de un predio entre varios miembros de la familia De Vengoechea, a raíz del juicio sucesoral del señor Manuel De Vengoechea Mier. (Folios 20 a 29, cuaderno 1).

5. Copia de la certificación expedida el 29 de noviembre de 2011 por la Fiscalía Primera Delegada ante los Jueces Promiscuos Municipales del Circuito Judicial de Ciénaga, en la que consta la denuncia por el delito de lesiones personales que presentaron varias personas alegando ser parceleros del predio, contra Alfredo De Vengoechea. (Folio 30, cuaderno 1).

6. Copia del acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho adelantada el día

11 de octubre de 2011 por el Inspector Único de Policía de Ciénaga en contra de Pablo Pérez y personas indeterminadas. (Folio 45 a 64, cuaderno 1).

7. Copia de la querrela policiva instaurada por Salvador Parejo Charris contra Alfredo De Vengoechea y otros. (Folios 68 a 71, cuaderno 1).

8. Copia del Decreto 001 del 21 de octubre de 2005, por medio del cual el Alcalde Municipal de Ciénaga delega y asigna unas funciones al Inspector Único de Policía Municipal, entre ellas el "lanzamiento por ocupación de hecho, de que trata el artículo 15 de la Ley de 1905 y el Decreto 992 de 1930". (Folios 119 a 121, cuaderno 1).

9. Copia de escrito del 22 de septiembre de 2011, por medio del cual la Alcaldía de Ciénaga asumió conocimiento sobre la querrela policiva presentada en contra de Pablo Pérez y personas indeterminadas. (Folio 150, cuaderno 1).

10. Copia del oficio No. 359 del 27 de septiembre de 2011, en el que se informa al señor Pablo Pérez y personas indeterminadas que se deben notificar personalmente de la querrela policiva por lanzamiento presentada en su contra. (Folio 205, cuaderno 1).

11. Copias de diversos oficios enviados a algunas entidades para que acompañen la realización de la diligencia de lanzamiento, proferidos por el Inspector Único de Policía de Ciénaga. (Folios 212 a 215, cuaderno 1).

12. Copia del escrito presentado el 6 de octubre de 2011 por medio del cual Rosa Gargioli Piedriz se constituyó como parte en el proceso de querrela policiva y adujo que la misma se encontraba prescrita. (Folio 216, cuaderno 1).

13. Copia del escrito por medio del cual Oscar Ricardo Martínez Valdez se constituyó como parte en el proceso de querrela policiva y presentó oposición aduciendo que se encontraba prescrita y que el querellante no es poseedor del predio. (Folio 216, cuaderno 1).

Expediente T-3440281

En este expediente obran las pruebas relacionadas a priori y las que se enlistan a continuación:

1. Copia del acta de declaración extraprocesal que rindió María Liliana Picón De Neira ante el Notario Único de Ciénaga, en la que afirmó que le compró “una parcela al señor SALVADOR PAREJO, en la región de Cordobita entre el Río Toribío y Río Córdoba, Municipio de Ciénaga (Magdalena), que me quede [ahí porque] una empresa minera nos ofreció luz, agua y trabajo y no [sabía] que esas tierras eran de propiedad privada, pensábamos que era del [Estado]”. (Folio 94, cuaderno 1, expediente 2).

2. Copia del Aviso expedido por la Inspección Única de Policía de Ciénaga en la que se señaló que se había delegado a dicha entidad para “llevar a cabo la diligencia” de lanzamiento. En el mismo consta que dicha diligencia se fijó para el día 10 de octubre de 2011 desde las 8:00 AM. (Folio 154, cuaderno 1, expediente 2).

3. Copia de acta de entrega de las copias del proceso civil policivo de lanzamiento por ocupación de hecho solicitadas por el señor José Antonio García Hernández. (Folio 203, cuaderno 1, expediente 2).

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas en el trámite de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos

A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de las acciones de tutela y de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales, esta Corporación debe resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Es procedente el amparo constitucional promovido en contra del señor Juan Miguel De Vengoechea, en su condición de querellante en el proceso policivo objeto de controversia?; (ii) ¿Es viable la acción de tutela para la impugnación de actos jurisdiccionales emanados de una autoridad administrativa, como lo es la orden de lanzamiento que expidió el Inspector Único de Policía de Ciénaga (Magdalena)?; y

finalmente; (iii) ¿Se desconocen los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda digna y adecuada, con ocasión del proceso policivo y de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, en las que se incurrió supuestamente en las siguientes irregularidades: (a) aplicar un procedimiento derogado, (b) omitir el cumplimiento de varios requisitos que se exigen para la presentación de una querrela policiva, (c) negar la entrega de copias del expediente a los habitantes del predio y (d) omitir el reconocimiento como parte en el citado proceso de quienes habitan el territorio disputado?

Para dar respuesta a los citados interrogantes, la Sala Tercera de Revisión Se pronunciará (i) sobre el alcance de la acción de tutela contra particulares y las causales excepcionales que permiten su procedencia; (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional que reconoce la prosperidad de la acción de amparo constitucional en contra de actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía; (iii) se pronunciará sobre la naturaleza y alcances de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho; y finalmente; (iv) resolverá el caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela contra particulares

3.1. El artículo 86 del texto Superior consagra que la acción de tutela es procedente para la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados “por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” o de los particulares previstos en la Constitución y en la ley². Precisamente, el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 al regular el alcance de la legitimación por pasiva establece:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este decreto”.

3.2. Lo anterior significa que, por regla general, el ordenamiento constitucional orienta la procedencia de la acción de tutela contra cualquier actuación de las autoridades públicas³ y sólo de manera excepcional frente a particulares. Por esta razón, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente:

“La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

2. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía.

3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación de servicios públicos.

4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

5. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace el artículo 17 de la Constitución.

6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas corpus, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.

7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas.

8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.

9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

3.3. Por consiguiente, es claro que el artículo 42 consagra las hipótesis excepcionales en las

que es posible la presentación de la acción de tutela contra particulares, por lo que el amparo constitucional sólo es procedente si se verifica la ocurrencia de una de dichas causales.

4. La acción de tutela como mecanismo idóneo de defensa judicial para controvertir actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía

4.1. El inciso 3 del artículo 116 de la Constitución Política establece que “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”. Esto significa que en ciertos casos excepcionales las autoridades administrativas pueden ser habilitadas por el legislador para impartir justicia, a través de actos que tienen una naturaleza eminentemente jurisdiccional, como ocurre, por ejemplo, con los alcaldes e inspectores de policía, en desarrollo del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, como se deriva del contenido del artículo 311 de la Carta y los artículos 39 y 70 del Código Nacional de Policía.

4.2. Por esta razón, como reiteradamente lo ha reconocido la Corte, no es procedente el ejercicio de los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo frente a las actuaciones proferidas por dichas autoridades en desarrollo del citado artículo 116 del Texto Superior, pues dicha jurisdicción conoce de los litigios originados en “actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo”⁴, de suerte que -por regla general- carece de competencia para conocer de las controversias que se originan en actos de contenido jurisdiccional, como lo es el que se dicta por las autoridades de policía en un procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho⁵. En este sentido, a manera de ejemplo, el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que: “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”.

4.3. Adicional a lo expuesto, tampoco son procedentes las acciones civiles para controvertir actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía, puesto que aquellas están previstas para resolver disputas originadas en litigios referentes a los derechos de propiedad y/o de posesión, más no para debatir la posible violación de un derecho fundamental, cuando supuestamente se adelanta un proceso policivo de manera irregular.

4.4. Excluidas las acciones civiles y los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁶, la única acción idónea y eficaz para controvertir las irregularidades que se puedan presentar en un proceso policivo, es el amparo constitucional. Precisamente, sobre la materia, esta Corporación ha dicho 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”⁷.

Posteriormente, la Corte ahondó en el tema y señaló 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 Administrativo, 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.

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”⁸. (Negrilla por fuera del texto original).

Como se infiere de lo expuesto, esta Corporación ha reconocido de manera reiterada⁹, que la acción de tutela es el único medio de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr la protección de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados en un proceso policivo, como lo es el referente al trámite de lanzamiento por ocupación de hecho. De ahí que, por

tratarse de un acto con contenido eminentemente jurisdiccional, para su examen se aplican las mismas reglas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

5. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

5.1. En su condición de guardián de la integridad y supremacía del Texto Constitucional, esta Corporación ha establecido unas reglas sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta línea se fundamenta en la búsqueda de una ponderación adecuada entre la primacía de los derechos fundamentales y el respeto por los principios de autonomía e independencia judicial¹⁰.

Precisamente, en desarrollo del principio de supremacía de la Constitución, todos los servidores públicos que ejercen funciones jurisdiccionales, deben garantizar y proteger los derechos fundamentales de los sujetos que intervienen en los distintos procesos. Por consiguiente, las normas de la Carta Política y, en especial, aquellas que prevén tales derechos, constituyen parámetros ineludibles para la decisión judicial.

De acuerdo con el estado actual de la jurisprudencia, la acción de tutela contra providencias judiciales es un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales la tornan incompatible con los mandatos previstos en el Texto Superior. En este sentido, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un “juicio de validez”¹¹, lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado, que dieron origen a un litigio, más aún cuando las partes cuentan con los recursos judiciales tanto ordinarios como extraordinarios, para controvertir las decisiones que estimen arbitrarias o que sean incompatibles con la Carta Política. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia C-590 de 2005¹², la Sala Plena de esta Corporación estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos fundamentales afectados por una providencia judicial.

5.2. Ellos se dividen en dos grupos: (i) los requisitos generales, que están relacionados con condiciones fácticas y de procedimiento, las cuales buscan hacer compatible dicha procedencia con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la

seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias en la rama jurisdiccional; y, (ii) los requisitos específicos, que se refieren a la descripción de los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

5.3. Los primeros requisitos se concretan en seis elementos:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.

b. Que 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 iusfundamental irremediable.

c. Que 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.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.

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

f. Que no se trate de sentencias de tutela.”¹³

5.4. Una vez se ha verificado el cumplimiento de los citados requisitos, el juez constitucional puede proceder al examen de la existencia de los siguientes defectos o vicios (requisitos específicos de procedencia), según sean objeto de alegación por parte del accionante:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

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.¹⁴

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.¹⁵

f. 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.

g. 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.¹⁶

h. 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.

i. Violación directa de la Constitución”.¹⁷

En desarrollo de lo expuesto, no cabe duda de que la prosperidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, conduce a la imperiosa necesidad de que se acredite el cumplimiento de todos los requisitos generales de procedencia y de por lo menos uno de los defectos o vicios específicos, previamente señalados.

6. Naturaleza de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho

La querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho surge como una respuesta del ordenamiento jurídico para proteger la posesión, la cual ha sido definida como el poder físico directo que las personas pueden ejercer sobre las cosas¹⁸. En este mismo sentido, el Código Civil señala que la posesión es “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él”¹⁹.

Precisamente, cuando se producen actos de despojo que afectan la posesión, se prevé como mecanismo de defensa el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho. El siguiente cuadro ilustra las posibilidades de defensa que se establecen en el sistema legal colombiano para defender la posesión²⁰, a saber:

GENERO

ESPECIES

CONSAGRACIÓN NORMATIVA

Amparo a la posesión

Por meras perturbaciones

Código Nacional de Policía, art. 125.

Por despojo

(ocupación de hecho)

Decreto 747 de 1992.

Como se observa, la querrela por ocupación de hecho ampara a quienes actúan con ánimo de señor y dueño sobre un bien. Esta circunstancia adquiere una especial relevancia, pues en ocasiones se confunde este mecanismo con las acciones encaminadas a proteger la propiedad. Por ejemplo, en los casos en que el propietario carece de la posesión sobre un bien, sin importar que se mantenga incólume su derecho de disposición, carece de la posibilidad de hacer uso de la mencionada querrela, ya que este mecanismo –como ya se dijo– está previsto exclusivamente para salvaguardar la relación de hecho que existe entre una persona y un bien. Esto significa que para recuperar su propiedad, el dueño del derecho de dominio tendría la posibilidad de ejercer la acción reivindicatoria, la cual se encuentra prevista en el artículo 946 del Código Civil.

Esto explica que la legitimación por activa para interponer la querrela por ocupación de hecho la tienen los meros tenedores y los poseedores regulares o irregulares, como se establece en el artículo 4º del Decreto 747 de 1992. Por tanto, la adecuada presentación de la misma exige acreditar dicha legitimación con una prueba siquiera sumaria de que se ha venido explotando económicamente el predio, así como hacer uso de la querrela en un plazo perentorio y preclusivo previsto en la ley. Al respecto, la citada norma dispone que:

“A la querrela debe anexarse prueba siquiera sumaria de que el querellante ha venido

explotando económicamente el predio y de que la invasión se inició dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la presentación de la misma”.

Una vez se constata la posesión como elemento que determina la presentación de la querrela, la autoridad competente tiene la obligación de adelantar el resto de las actuaciones que se prevén en la normatividad actualmente vigente (Decreto 747 de 1992). El desarrollo de este proceso se encuentra a cargo de los alcaldes municipales quienes -en todo caso- lo pueden delegar en los inspectores de policía²¹. Precisamente, el artículo 320 del Código de Régimen Municipal prevé que las inspecciones de policía dependen del respectivo alcalde y realizan las funciones que les asigne la ley y las demás “que les delegue” la Alcaldía.

Como ya se dijo, la autoridad administrativa que tiene a su cargo este proceso, actúa de conformidad con el ejercicio de una atribución judicial, en desarrollo del inciso 3° del artículo 116 del Texto Superior. Por este motivo, dicha autoridad adquiere la calidad de juez y deberá decidir con base en el acervo probatorio si prospera o no la decisión de lanzamiento. Para dar inicio al proceso de querrela, la autoridad competente deberá expedir un auto en el que se fije la fecha y hora en que se adelantará la práctica de inspección ocular, conforme se establece en la normatividad vigente:

“En el auto en que se avoque conocimiento, se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular sobre el inmueble objeto de la querrela con el fin de verificar los hechos que le sirvieron de fundamento. Este auto se comunicará al Procurador Agrario competente y se notificará personalmente a la parte querrelada o en su defecto se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o en el lugar de los hechos, con un día de antelación a la fecha y hora de la diligencia”²².

En dicha diligencia se concentra el ejercicio del derecho de contradicción y la posibilidad de presentar pruebas y controvertir las que existan en su contra, como lo consagra el artículo 8 del Decreto 747 de 1992:

“Llegados el día y hora señalados para práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos donde oír a las partes, recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de

los hechos”.

Concluida la etapa de oposición y práctica de pruebas, el Alcalde o Inspector deberá adoptar una decisión motivada con base en los argumentos y pruebas presentados por las partes. La motivación resulta esencial para que se puedan presentar recursos de reposición o de apelación en su contra²³.

Con anterioridad a la expedición del Decreto 747 de 1992, previamente expuesto, el procedimiento de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho se encontraba previsto en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y en el Decreto 992 de 1930. Sin embargo, estos últimos se consideran derogados a partir de la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y del citado Decreto 747 de 1992. Al respecto se pronunció esta Corporación en la sentencia C-241 de 2010 en los términos que a continuación se exponen:

“A partir de la entrada en vigencia de la acción policiva prevista en el artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, se explica a continuación cómo opera el fenómeno de la subrogación respecto de normas policivas anteriores a 1970, destinadas también a proteger los bienes –rurales y urbanos– contra perturbaciones a la posesión y a la tenencia.

(...). En materia agraria, tal como se indicó en párrafos anteriores, el artículo 32 de la Ley 200 de 1936 consagraba una acción policiva destinada a impedir las vías de hecho sobre predios rurales hasta tanto el Juez Agrario tomará medidas de fondo; por su parte el artículo 125 del Decreto 1355 de 1970, también introdujo una acción policiva destinada a impedir vías de hecho que afectaran los derechos reales a la posesión y la tenencia, al punto que con fundamento en los dos artículos se expidió el Decreto reglamentario 747 de 1992, por el cual se regula el procedimiento dirigido a activar la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho en predio rural, con el fin de proteger a las personas que explotan económicamente un predio agrario y que son privadas de hecho, total o parcialmente de la posesión o tenencia material del mismo, sin que medie su consentimiento expreso o tácito, orden de autoridad competente o causa que lo justifique.

En consideración a que el artículo 125 del Código Nacional de Policía reitero el propósito del artículo 32 de la Ley 200 de 1936, la Corte advierte que operó la subrogación de este último artículo, sin perjuicio del reglamento policivo especial contenido en el Decreto 747 de 1992, que mantiene su fuerza ejecutoria en materia agraria, con fundamento en el artículo 125 del

Decreto Ley 1355 de 1970 tal como se expondrá en párrafos posteriores de esta providencia". (Subrayado por fuera del texto original).

El cambio que ocurrió en el ordenamiento entre los dos cuerpos normativos fue sintetizado por la Corte, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970 y a lo expuesto en el Decreto 747 de 1992 (reglamentario de la citada ley), en el siguiente cuadro:

Normativa derogada

Artículo 15 de la Ley 57 de 1905

Normativa vigente

Artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, reglamentado por el Decreto 747 de 1992.

Supuesto fáctico que origina la acción

Ocupación de hecho de una finca.

Supuesto fáctico que origina la acción

Legitimación por activa de la Acción

El arrendador. (Art. 15 de la Ley 57 de 1905).

Legitimación por activa de la Acción

El poseedor o tenedor.

Finalidad de la acción

Lanzar al ocupante ilegal. Restablecer el statu-quo.

Finalidad de la acción

Hacer cesar la perturbación. Restablecer el statu-quo.

Defensa del ocupante

El ocupante puede defenderse demostrando que cuenta con un contrato de arrendamiento ó demostrando el consentimiento del arrendador.

Defensa del ocupante

El ocupante puede defenderse justificando legalmente la ocupación (tenencia y posesión).

A este cuadro es posible adicionarle una última diferencia que en dicha ocasión no consagró la Corte:

Normativa derogada

Artículo 15 de la Ley 57 de 1905

Normativa vigente

Artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, reglamentado por el Decreto 747 de 1992.

Prescripción de la querella

A los treinta días contados desde el primer actos de ocupación o desde el día en que tuvo conocimiento del hecho el querellante.

Prescripción de la querella

Dentro de los 15 días calendario siguientes al acto de invasión.

Como se observa de lo expuesto, la derogación produjo cambios estructurales en los elementos que componen de manera esencial el procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de hecho, especialmente, a partir del contenido descrito en el Decreto 747 de 1992. Por ejemplo, por un lado, la legitimación por activa se amplió del arrendador al poseedor o tenedor y, por el otro, se fortalecieron las posibilidades de defensa y oposición por parte del querellado a través de elementos probatorios diferentes al contrato de arrendamiento. Con este propósito, el cambio normativo ocasionó que se ampliara el aspecto

probatorio de la querrela, lo que permite mayor discusión entre las partes.

De la adecuada tramitación de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho depende la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, cuyas garantías se deben respetar indistintamente de las formas en el que el mismo se materializa, especialmente en lo referente al derecho de defensa, al principio de publicidad y a la contradicción de la prueba. Sobre el alcance de este derecho, la Corte ha dicho que:

“La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, (...) sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características”²⁴

En conclusión, la apropiada observancia del debido proceso exige el respeto de varias garantías, entre ellas la referente a la posibilidad de presentar pruebas para respaldar las pretensiones u oposiciones de cada parte, así como la de conocer los argumentos de su contrincante y ser escuchado para esgrimir su propia defensa. Por supuesto, al ser éstas un conjunto de garantías que orientan toda la actividad jurisdiccional, su acatamiento también es exigible en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

Examinadas las características específicas del proceso de querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho y las garantías generales que se deben respetar en su tramitación, la Sala procederá a analizar el cumplimiento de estos requisitos en el caso concreto.

8. Examen del caso concreto

8.1. En esta oportunidad los peticionarios hacen uso de la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda, con ocasión de la inadecuada tramitación de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho adelantada por el Inspector Único de Policía de Ciénaga, la cual se concretó en la orden de lanzamiento proferida en su contra el día 11 de octubre de 2011.

De acuerdo con las circunstancias fácticas del caso y los argumentos expuestos en esta providencia, la Corte procederá a dar respuesta a los problemas jurídicos expuestos²⁵, con fundamento en las consideraciones que a continuación se exponen:

8.2. En cuanto a la legitimación por pasiva del señor Juan Miguel De Vengoechea, teniendo en cuenta lo expuesto en el acápite No. 3 de esta providencia, la Corte encuentra que -en el presente caso- no se acredita ninguna de las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares previstas en los artículos 86 de la Constitución Política y 42 del Decreto 2591 de 1991.

En efecto, no existe entre el citado señor De Vengoechea y los peticionarios ninguna relación jerárquica, situación de indefensión o prestación de un servicio público que habilite el uso de la acción de tutela en su contra. Por esta razón, en el caso bajo examen, se declarará la improcedencia de la presente acción de amparo constitucional en contra del señor Juan Miguel De Vengoechea y se procederá, de manera exclusiva, a su análisis de fondo en relación con la actuación de la autoridad pública demandada, esto es, la Alcaldía Municipal de Ciénaga a través del Inspector de Policía de dicha entidad territorial.

8.3. En el asunto objeto de controversia, como previamente se dijo, se discute si en el trámite de la querrela policiva por ocupación de hecho promovida por el señor Juan Miguel De Vengoechea contra el señor Pablo Pérez e indeterminados, se incurrió por parte de la autoridad pública demandada en las siguientes irregularidades: (a) aplicar un procedimiento derogado, (b) omitir el cumplimiento de varios requisitos que se exigen para la presentación de una querrela policiva, (c) negar la entregar de copias del expediente a los habitantes del predio y (d) omitir el reconocimiento como parte en el citado proceso de quienes habitan el territorio disputado, en violación de los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda digna

y adecuada.

Como se observa de lo expuesto, es claro que el objeto de la presente acción apunta a controvertir el procedimiento y la decisión adoptada por el Inspector de Policía de Ciénaga, en desarrollo de un proceso policivo cuya naturaleza es eminentemente jurisdiccional y frente al cual, como lo ha establecido de forma reiterada esta Corporación, el único medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales comprometidos, es el ejercicio de la acción de amparo constitucional. (Ver supra 4 de esta providencia). En este orden de ideas, el examen que en esta ocasión se debe realizar por esta Corporación, se concreta en la verificación de los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. (Ver supra 5 de esta providencia).

8.4. En cuanto a los requisitos generales de procedencia, esta Sala encuentra que:

- Relevancia constitucional de la cuestión en estudio. En esta ocasión resulta evidente que los derechos que se encuentran en disputa son de rango constitucional, pues se está debatiendo la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda de los peticionarios.

Por esta razón, el examen de constitucionalidad de la diligencia de lanzamiento de la cual fueron objeto los accionantes resulta de especial importancia, ya que una vez ésta se concretó, los peticionarios y sus familias fueron desalojadas del lugar en el que estaban viviendo, lo que en definitiva se puede traducir en un desconocimiento de sus derechos a la vivienda digna y adecuada y al mínimo vital.

- Principio de subsidiaridad. Como se mencionó en el punto 4 de esta providencia, no existe en el ordenamiento jurídico otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales, cuando la amenaza o violación sobre los mismos se origina en actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía.

- Requisito de la inmediatez. En el presente caso, la diligencia en la que se ordenó el lanzamiento tuvo lugar el día 11 de octubre de 2011 y las acciones de tutela en las que se solicita la protección de los derechos fundamentales invocados fueron presentadas el 8 de noviembre de 2011. Así las cosas, se considera que entre el acaecimiento de la vulneración y la presentación de los recursos de amparo transcurrió menos de un mes, término que se

considera razonable para el ejercicio de la acción.

- Injerencia de la irregularidad procesal en la providencia atacada. En esta ocasión los peticionarios alegaron la existencia de varias vulneraciones que la Sala estructuró en cuatro categorías: (i) aplicar un procedimiento derogado, (ii) omitir el cumplimiento de varios requisitos que se exigen para la presentación de una querrela policiva, (iii) negar la entregar de copias del expediente a los habitantes del predio y (iv) omitir el reconocimiento como parte en el citado proceso de quienes habitan el territorio disputado.

En cuanto a la primera categoría, esto es, la aplicación de un procedimiento derogado, los accionantes señalaron que el Inspector no podía adelantar el trámite de la querrela conforme a lo previsto en la Ley 57 de 1905 y en el Decreto 992 de 1930, pues dichas disposiciones habían sido subrogadas por el Decreto 747 de 1992. Como se señaló en el punto 6.2 de esta providencia y lo reconoció la Corte en la sentencia C-241 de 2010, en la aplicación de uno u otro procedimiento existen diferencias estructurales en la forma en que se adelanta la diligencia, por lo que la irregularidad procesal alegada sí tiene injerencia real en la providencia que se cuestiona, especialmente si se tiene en cuenta la laxitud probatoria que permitió la admisión de la querrela, pues en ningún momento se constató que el querellante, esto es, el señor De Vengoechea acreditara realmente su posesión sobre el predio. En efecto, de haberse aplicado el procedimiento previsto en el Decreto 747 de 1992, tanto el Inspector como la Alcaldía debían haber constatado los elementos del artículo 4º del citado Decreto,

“a la querrela debe anexarse prueba siquiera sumaria de que el querellante ha venido explotando económicamente el predio y de que la invasión se inició dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la presentación de la misma”.

Dado que no se aplicó esta normativa, la Alcaldía no realizó dicho análisis al admitir la querrela, y el Inspector tampoco lo hizo en el momento de adelantar la diligencia correspondiente.

Frente a la segunda categoría, los accionantes alegaron en diversas ocasiones que la querrela presentada estaba prescrita, ya que el señor Juan Miguel De Vengoechea conocía de la ocupación desde enero de 2011, como expresamente lo afirmó en el escrito de querrela. Sin embargo, el Inspector de Policía no se pronunció en su decisión sobre la misma, desconociendo que se trataba de un supuesto esencial del cual dependía la orden de

lanzamiento. Por esta razón, la Sala considera que esta irregularidad alegada también tiene efectos sustanciales en la decisión cuestionada. Por lo demás, como se mencionó anteriormente, los peticionarios también alegaron la falta de prueba por parte del querellante sobre su condición de poseedor o tenedor actual del predio objeto de ocupación, otro presupuesto básico para la admisión de la querella, cuyo análisis no se realizó y el cual -igualmente- tuvo consecuencias importantes en la determinación del Inspector de Policía.

Por otra parte, las irregularidades referentes a la negativa de expedir copias de la querella y la omisión en el reconocimiento como parte de quienes habitaban el territorio disputado, en criterio de esta Corporación, de igual forma tienen injerencia en la providencia objeto de cuestionamiento, pues tuvieron la entidad suficiente para perturbar la posibilidad de defensa que tenían los querellados y por ende impedir el ejercicio del derecho de oposición contra las decisiones adoptadas por la autoridad demandada. Sin los documentos que componían la querella, y sin el conocimiento de los argumentos en ella plasmados, no era posible que los querellados pudiesen estructurar una estrategia viable de defensa.

Finalmente, el hecho de que la querella se hubiese presentado contra 'Pablo Pérez y personas indeterminadas' condujo a que el Inspector concluyera que los habitantes del predio no podían constituirse como parte. Este hecho acarreó a los obstáculos que después se presentaron para que los querellados pudiesen realizar una estrategia de defensa coherente con lo ocurrido en el desarrollo del trámite.

Por consiguiente, es claro que las actuaciones que por medio de esta acción de tutela se impugnan sí tuvieron efectos determinantes en la decisión que se adoptó por el Inspector Único de Policía de Ciénaga y, por ello, se cumple el cuarto requisito general de procedencia.

- Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración y los derechos considerados vulnerados y que se hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Como se puede evidenciar en el acta de la diligencia de lanzamiento, el apoderado de los peticionarios señaló todas las vulneraciones que después se arguyeron por medio de la acción de tutela²⁶. Como dicha oportunidad fue la única en la que los accionantes pudieron presentar sus argumentos ante la autoridad que dirigió la diligencia, no cabe duda de que también se cumple con este requisito de

procedencia.

- Que no se trate de sentencias de tutela. La providencia que se cuestiona en ambas acciones de tutela es la orden de lanzamiento que expidió el Inspector Único de Policía de Ciénaga, por lo que no se trata de una sentencia de tutela.

8.5. Una vez constatados los requisitos generales de procedencia, la Sala pasará al estudio de los defectos específicos que se hubiesen podido estructurar en la diligencia cuestionada.

En este caso, la vulneración al debido proceso se presenta en torno a cuatro problemas constitucionales. Por un lado, al admitir la querrela policiva, ni la Alcaldía ni el Inspector de Policía verificaron si el señor Vengoechea se encontraba legitimado para actuar como querellante, es decir, si de hecho tenía la calidad de poseedor. Segundo, las autoridades faltaron también al dejar de comprobar si la querrela respetaba o no el término de prescripción, especialmente ante afirmaciones del mismo querellante quien afirmó que conocía de la ocupación desde enero del 2011. Por otro lado, el Inspector de Policía que adelantó la diligencia aplicó un procedimiento derogado, decisión que tuvo repercusiones determinantes en el derecho a la defensa de los petentes. Por último, la falta de reconocimiento de los peticionarios como parte dentro del proceso de lanzamiento, también condujo a afectaciones estructurales.

Por tanto, la Sala procederá a la revisión de estas vulneraciones y su clasificación dentro de los defectos procedimentales que se han estudiado en los desarrollos jurisprudenciales de este Tribunal.

8.5.1. Defectos sustantivo y procedimental absoluto. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el defecto sustantivo se presenta, entre otras causales, cuando para solucionar el conflicto planteado se aplica un procedimiento derogado. Al respecto se ha pronunciado esta Corporación:

“la Corte ha ido precisando el ámbito de lo que ha denominado defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la tutela contra las providencias judiciales. Al respecto ha señalado que se presenta, entre otras razones: (i) cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, (...) ha perdido su vigencia por haber sido derogada (...) o la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una

interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial”²⁷.

Como previamente se demostró, en el presente caso, se configuró el defecto sustantivo pues al ejercer las funciones jurisdiccionales propias de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, el Inspector de Policía aplicó una normatividad que se encontraba derogada, como se mencionó en el aparte 6.2 de esta providencia, lo cual condujo a una flagrante violación del derecho al debido proceso que torna procedente el amparo constitucional.

La ocurrencia de esta causal produjo inexorablemente la existencia de un defecto procedimental absoluto, pues la autoridad actuó completamente al margen del procedimiento establecido. Así, por ejemplo, ocurrió con la publicación del aviso por medio del cual se decretó la práctica de la diligencia de inspección ocular, por cuanto no se dio aplicación al artículo 7º del Decreto 747 de 1992, que establece que en dicho documento se deberá fijar hora y fecha exacta para su adelantamiento. Al realizar el aviso el Inspector omitió consignar los citados datos, lo que imposibilitó el ejercicio del derecho de defensa por parte de los querellados, pues no se sabía a ciencia cierta el momento para el cuál debían tener preparada su oposición y la fecha en la que podían presentar las pruebas a su favor.

En idéntico sentido, se configuró la existencia de este defecto por la omisión del Inspector de Policía de valorar las pruebas que obraban en el expediente de querrela de lanzamiento por ocupación de hecho. En primer lugar, porque la entidad demandada omitió pronunciarse sobre la prescripción de la acción policiva pese a que los peticionarios alegaron que el señor Juan Miguel De Vengoechea conocía de la ocupación desde enero de 2011, como expresamente lo afirmó en el escrito de querrela y, en segundo término, porque admitió dicha querrela sin constatar la existencia de una prueba que acreditara la posesión por parte del querellante como lo exige la normatividad aplicable.

En cuanto al primer punto, es claro que el Inspector de Policía faltó a su deber de analizar los elementos probatorios que se pusieron de presente en la práctica de la diligencia. En efecto, como ya se dijo, los peticionarios alegaron que en el escrito de querrela constaba claramente que el querellante conocía de la ocupación desde el mes de enero de 2011, momento en que

denunció penalmente a algunos de los habitantes del predio. De hecho en el numeral cuarto de la querrela el señor Juan Miguel De Vengoechea narra: “una gran parte del predio [está] como reserva forestal, la cual han tumbado una gran parte los perturbadores, que no son otra cosa que invasores, los cuales están denunciados penalmente, desde el mes de enero de 2011 como son los señores llamados Oscar y Salvador, y con el transcurrir del tiempo se han venido asentando otras personas”. (Folio 12, cuaderno 1). Esta omisión resulta importante pues el término de prescripción para presentar la querrela policiva es de 15 días después de los actos de invasión, es decir, la misma se debió haber presentado cuando por primera vez se conoció de dicha invasión en el mes de enero de 2011, como lo aceptó el propio querellante. Aun así, y a pesar de la contradicción que evidenciaron los peticionarios en la diligencia de lanzamiento, el Inspector de Policía dejó de valorar dicho elemento de prueba.

En relación con estos mismos hechos, resulta evidente que el querellante sí conocía quiénes eran las personas que se encontraban ocupando el predio. No cabe duda de que si en el mes de enero de 2011 presentó denuncia en contra de dos (2) de las personas que lo estaban habitando (Oscar y Salvador), es porque sabía en contra de quien debía iniciar el citado procedimiento policivo. A pesar de ello presentó la querrela contra ‘Pablo Pérez y personas indeterminadas’, conducta que -a juicio de la Sala- constituye un acto contrario al principio de lealtad procesal.

En cuanto al segundo punto, también llama la atención que la Alcaldía Municipal de Ciénaga erró al admitir la querrela policiva sin tener certeza sobre la posesión que alegaba el señor Juan Miguel De Vengoechea, elemento que resulta primordial para su interposición. Aunque el quejoso acompañó la querrela con dos (2) declaraciones en las que los señores Wilman Segundo Cardozo y Héctor Enrique Agamez aseguran ser sus trabajadores en el predio objeto de disputa²⁸, en ningún momento se determinó cuál era su alcance y si las mismas acreditaban o no la posesión.

En idéntico sentido, el Inspector de Policía igualmente faltó al deber de constatar la posesión del querellante -pues como figura de manera reiterada en el expediente- conocía de los litigios que sobre dicho predio existían con anterioridad (v.gr., entre la familia Gargioli y la familia De Vengoechea), por lo que debió examinar si la protección alegada por el querellante se fundamentaba en un hecho cierto o no. En general no existe un análisis

riguroso por parte de las autoridades sobre la existencia de la posesión, como elemento esencial para decidir si se admitía la querrela y se profería la orden de lanzamiento.

Por otro lado, la falta de atención frente a los errores en que incurrió el querellante, tanto de la Alcaldía como del Inspector de Policía, se evidencia en la falta de pronunciamiento sobre la supuesta extensión del terreno disputado. Según el escrito de la querrela, el predio tenía una extensión de “1’672.000 hectáreas”. Esta afirmación no tiene cabida alguna pues la extensión de todo el departamento de Magdalena es de 23.188 m², es decir, 2.3188 hectáreas²⁹. Por tanto, no hubo preocupación alguna por delimitar correctamente el territorio que se encontraba en disputa, deber fundamental de la autoridad que pretende practicar una diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho.

Por estos motivos, la falta de pronunciamiento por parte del Inspector de Policía corresponde a un defecto sustantivo procesal pues el yerro no se constituye sólo en torno al procedimiento derogado sino también en el razonamiento judicial errado que utilizó el funcionario, situación que eventualmente condujo al detrimento de los intereses y derechos de los peticionarios. La omisión de decisión sobre las pruebas mencionadas se aparta del procedimiento adecuado y de la apropiada tramitación que se debió dar al asunto. En suma, la existencia de estas omisiones condujo a la consolidación de un defecto sustantivo en la providencia judicial atacada.

8.5.2. Defecto por falta de motivación

El defecto por falta de motivación ocurre cuando se adoptan las providencias judiciales sin justificación suficiente. La deficiencia se puede estructurar de dos diferentes maneras: o bien en la falta de justificación externa o bien en la carencia de justificación interna. En el presente caso se hace relevante la falta de justificación interna pues esta faceta del defecto:

“se predica de aquellos juicios jurídicos en los cuales la premisa normativa o la premisa fáctica del juicio jurídico aparecen construidas por el juez sin argumentación suficiente. Tanto los elementos fácticos como los normativos empleados en una sentencia podrían, efectivamente, responder a la realidad procesal o a lo que dispone el ordenamiento jurídico.

Pero, aún así, si no se ofrecen motivos para sustentarlos, la interpretación estaría indebidamente justificada, porque no existirían muestras de la actuación adelantada por el juez para concluir que esos eran, definitivamente, los componentes determinantes del sentido de su decisión”³⁰

En el caso bajo estudio, la lectura del expediente evidencia claramente que las decisiones adoptadas por el Inspector carecieron de motivación pues no dieron respuesta a gran parte de los argumentos e interrogantes planteado por los querellados. Tras haber realizado un recuento de todos los argumentos que ambas partes pusieron de presente en transcurso de la diligencia, el Inspector se limitó a señalar:

“haciendo una valoración de estas pruebas es del caso tener en cuenta que el Municipio de Ciénaga es conocedor de los distintos procesos policivos que cursan sobre este predio, donde hasta fallos constitucionales existen en contra de este despacho de la Inspección [Única] de Policía, donde en el momento de la diligencia fue declarada nula por parte de la Justicia ordinaria donde las partes en el conflicto era o son de la familia de Vengoechea y Gargioli Piedriz, y esta última a pesar de estar notificada no hizo presencia en predio, y que se encontraron aproximadamente 50 personas habitando [en] el predio que se encuentra en litigio por las familias antes [mencionadas], y por considerar que está debidamente acreditado el hecho perturbador y los responsables que fueron identificados en la diligencia, ya que no hacen parte del litigio que tiene conocimiento este despacho y sabido como es que la policía está instituida para proteger los habitantes del territorio Colombiano y en los derechos que de estas se deriven, por los medios y límites estatuidos de la Constitución [Política y] en la ley (...) resulta incuestionable en el caso que nos ocupa proferir una orden de policía para volver la cosa al estado en que se encontraba atendiendo las consideraciones arriba [señaladas]”.³¹

Como se puede observar, el Inspector se limitó a señalar que sobre dicho predio existían litigios previos, pero no hizo referencia a ninguno de los argumentos planteados por los peticionarios y señaló escuetamente que se encontraba probada la perturbación sin señalar por qué. Además, también señaló que las personas que se encontraban habitando el predio no podían ser reconocidas como parte, sin justificar su decisión. Obsérvese como la citada autoridad incurrió en una evidente contradicción, pues sí la querrela se presentó contra ‘Pablo Pérez y personas indeterminadas’, debió haber admitido a quienes se encontraban en

el predio, pues dicha omisión impidió reconocer como parte a los peticionarios y truncó el ejercicio legítimo de su derecho de defensa. Sumado a lo anterior, cuando los querellados presentaron recurso de reposición, la definición del mismo fue resuelta sucintamente por el Inspector repitiendo los mismos argumentos que en un principio puso de presente.

Los vicios que se identificaron en la presente providencia son determinantes para la procedencia de las acciones de tutela y de las determinaciones que al respecto se adoptarán.

8.6. Con fundamento en lo expuesto, la Sala amparará el derecho fundamental de los peticionarios al debido proceso y procederá a conceder el amparo incoado. Para tal efecto, se ordenará dejar sin efectos la orden de lanzamiento y se ordenará restituir a los peticionarios al estado inicial en que se encontraban antes del adelantamiento de dicho procedimiento. Adicionalmente, se ordenará remitir una copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena, con el propósito de que haga seguimiento al cumplimiento de la misma.

En vista de que la Sala constató la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, resulta innecesario pronunciarse sobre los otros derechos cuya afectación no se probó en el actual proceso.

En consecuencia, a raíz de que la sentencia de la segunda instancia del expediente T-3440281 concedió el amparo solicitado, se confirmará dicha providencia pero por las razones expuestas en esta decisión. En cuanto al expediente T- 3431478, dado a que la segunda instancia declaró improcedente el amparo incoado, se revocará dicha determinación y se otorgará el amparo.

IV. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- En cuanto al expediente No. T-3.431.478, REVOCAR la sentencia del 31 de enero de 2012 expedida por el Juez Primero Penal del Circuito de Ciénaga que negó el amparo solicitado y, en su lugar, CONFIRMAR la sentencia del 28 de noviembre de 2011 proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Ciénaga que otorgó la protección invocada, pero por las razones expuestas en esta providencia,

SEGUNDO.- En lo referente al expediente No. T-3.440.281, por las razones expuestas en esta providencia, CONFIRMAR la sentencia del 28 de febrero de 2012 proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga, en la que se ratificó la protección de los derechos fundamentales invocados, de acuerdo con el fallo de primera instancia expedido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Ciénaga el 23 de enero de 2012.

TERCERO.- REVOCAR la orden de lanzamiento que profirió el Inspector Único de Policía de Ciénaga el día 11 de octubre de 2011 y, en consecuencia, se ordena a dicha autoridad restituir a los peticionarios a la situación de hecho en que se encontraban antes de la aplicación del procedimiento vulneratorio de sus garantías constitucionales.

CUARTO.- ORDENAR que, por Secretaría General de la Corte, se remita una copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena, con el fin de que haga seguimiento al cumplimiento de la misma.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUÍS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA T-812/12

Referencia: Expediente acumulados T-3.431.478 y T-3.440.281

Acción de tutela instaurada por Óscar Ricardo Martínez Valdez y otros y por Hermes Beltrán Mantilla y otros contra Alcaldía Municipal de Ciénaga y Juan Miguel de Vengoechea

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

La sentencia C-241 de 2010 explica como opera el fenómeno de la subrogación respecto de las normas policivas, en dicha providencia se establece la posibilidad de que se apliquen los Códigos Departamentales o Municipales de Policía, luego, correspondía en este caso, a los jueces constitucionales que ampararon el derecho al debido proceso, verificar si la querrela policiva pudo tramitarse conforme a los lineamientos establecidos en el Código Departamental del Magdalena o Municipal de Ciénaga. Sin embargo, como en el caso analizado dicho análisis se omitió y el mismo pudo conducir a una decisión distinta de la adoptada, de verificarse que la actuación se surtió conforme a los lineamientos de dichos estatutos, me veo precisado a salvar el voto en la medida en que el punto no analizado quedo sin esclarecer.

Fecha ut supra

Magistrado

1 Para identificar los folios a los cuales se refieren las tutelas que han sido acumuladas, se hará referencia al “expediente 2” cuando se cite el proceso No. T-3440281, por el contrario cuando no exprese ningún número se está mencionado el proceso No. T-3431478.

2 El último inciso del artículo 86 de la Carta Política dispone que: “la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

3 Esta corporación ha definido: “La autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen. Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad. Para el acceso a mecanismos judiciales concebidos para la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho de amparo o recurso extraordinario en otros sistemas, o de la acción de tutela entre nosotros, por “autoridades públicas” deben entenderse todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares. Los jueces son autoridad pública, puesto que ejercen jurisdicción, es decir, administran justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución y de la Ley”. Sentencia T-501 de 1992.

4 Artículo 204 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6 Sobre los citados medios de control se pueden consultar los artículos 135 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7 Sentencia T-061 de 2002.

8 Sentencia T-1104 de 2008.

9 Ver sentencias T-443 de 1993 y T-061 de 2002.

10 Al respecto se destacan las Sentencias T-018 de 2008 y T-757 de 2009. Así mismo, en las Sentencias T-310 de 2009 y T-555 de 2009, la Corte señaló que “(...) la procedencia de la acción de tutela contra sentencias es un asunto que comporta un ejercicio de ponderación entre la eficacia de la mencionada acción [de tutela] -presupuesto del Estado Social y Democrático de Derecho-, y la vigencia de la autonomía e independencia judicial, el principio de la cosa juzgada y la seguridad jurídica”.

11 Al respecto, en la Sentencia T-310 de 2009, se indicó que: “(...) la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales”.

12 En esta ocasión se declaró la inexecutable de la expresión “ni acción”, contenida en el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, relacionado con la sentencia de casación penal.

13 Esta serie de criterios jurisprudenciales fueron sentados por la providencia C-590 de 2005 y fueron posteriormente recogidos en otros pronunciamientos como en la Sentencia T-429/1. En esta providencia se revisó el caso de un ciudadano que consideró vulnerado su derecho fundamental al debido proceso en vista de que la Sección Tercera del Consejo de Estado en segunda instancia, no incluyó en la parte resolutoria de un fallo el nombre del accionante como una de las personas que debía ser indemnizada por los daños y perjuicios ocasionados por el Ejército Nacional (a raíz de los bombardeos realizados en el año de 1990 en la vereda La Concepción del Municipio de Yondó -Antioquia-), pese a que en la parte motiva de la sentencia se determinó que el accionante debía ser resarcido por los perjuicios morales que le fueron causados. En este caso, la Corte realizó un recuento jurisprudencial en el que recogió la evolución del concepto de vía de hecho hasta convertirse en la serie de requisitos y criterios que están vigentes hoy en día para determinar la procedibilidad de una acción de tutela contra una providencia judicial.

14 Esta Corporación ha definido al defecto fáctico “como aquel que surge o se presenta por omisión en el decreto y la práctica de las pruebas; la no valoración del acervo probatorio y el desconocimiento de las reglas de la sana crítica; por último, la Corte también lo ha llegado a derivar de problemas intrínsecos relacionados con los soportes probatorios”. Sentencia T-464 de 2011.

15 Sobre la materia, en sentencia T-125 de 2012, se dijo que: “la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada”.

16 La Corte ha establecido que este vicio: “es un defecto de las providencias judiciales cuando se adoptan sin justificación suficiente. La deficiencia puede originarse -como lo ha reconocido la Corte Constitucional- o bien en la falta de justificación externa o bien en la carencia de justificación interna. // La primera, la falta de justificación externa, se predica de aquellos juicios jurídicos en los cuales la premisa normativa o la premisa fáctica del juicio jurídico aparecen construidas por el juez sin argumentación suficiente. Tanto los elementos fácticos como los normativos empleados en una sentencia podrían, efectivamente, responder a la realidad procesal o a lo que dispone el ordenamiento jurídico. Pero, aun así, si no se ofrecen motivos para sustentarlos, la interpretación estaría indebidamente justificada, porque no existirían muestras de la actuación adelantada por el juez para concluir que esos eran, definitivamente, los componentes determinantes del sentido de su decisión”. Por su parte, la falta de justificación interna se presenta cuando “no es ‘solidaria con las premisas’ o, como lo señaló la Corte en otra ocasión, cuando no ‘se sigue lógicamente de las premisas que se aducen como fundamentación’. Sin embargo, debido a que las decisiones jurídicas, muy a menudo no son evidentes, y no pueden nunca ser arbitrarias, es preciso exponer las razones que justifican el paso de las premisas a la conclusión” (Sentencia T-589 de 2010).

Esta distinción pretende hacer hincapié en que “la argumentación, como medio técnico de control de cualquier decisión en el Estado social de derecho, no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo, de allí que la teoría estándar de la argumentación jurídica imponga que las decisiones deban contar no sólo con una justificación externa, sino interna. En esta última, como lo enseña el profesor Robert Alexy, se trata de ver si la decisión se

sigue lógicamente de las premisas que se aducen como fundamentación”. Sentencia T-597 de 2007.

17 Tomado de la sentencia C-590 de 2005, con excepción de las notas a pie que se incluyen en esta providencia, con el propósito de explicar con mayor precisión el alcance de varios de los vicios o defectos señalados.

18 Sentencia T-494 de 1992.

19 Artículo 762 del Código Civil.

20 Sobre la materia se puede consultar a: URRUTIA MEJÍA Hernando, Lanzamiento por ocupación de hecho, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 1997, p. 42.

21 El artículo 1º del Decreto 747 de 1992 establece la competencia de estos procedimientos en cabeza de los alcaldes: “La persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2 de la Ley 4 de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente de la tenencia material del mismo, sin que medie su consentimiento expreso o tácito, u orden de autoridad competente, ni exista otra causa que lo justifique, sin perjuicio de la acción que pueda intentar ante el juez para que se efectúe el lanzamiento por ocupación de hecho, podrá solicitar al alcalde o funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio con el objeto de que dentro de los tres días calendario siguientes se restablezca y mantenga la situación que existía antes de la invasión”. (Negrilla por fuera del texto original).

22 Artículo 7 del Decreto 747 de 1992.

23 Artículos 11, 12 y 13 del Decreto 747 de 1992.

24 Sentencia T-460 de 1992.

25 (i) ¿Es procedente el amparo constitucional promovido en contra del señor Juan Miguel De Vengoechea, en su condición de querellante en el proceso policivo objeto de controversia?; (ii) ¿Es viable la acción de tutela para la impugnación de actos jurisdiccionales emanados de una autoridad administrativa, como lo es la orden de lanzamiento que expidió el Inspector Único de Policía de Ciénaga (Magdalena)?; y finalmente; (iii) ¿Se desconocen los derechos

fundamentales de los accionantes al debido proceso, al trabajo, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil y a la vivienda digna y adecuada, con ocasión del proceso policivo y de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, en las que se incurrió supuestamente en las siguientes irregularidades: (a) aplicar un procedimiento derogado, (b) omitir el cumplimiento de varios requisitos que se exigen para la presentación de una querrela policiva, (c) negar la entregar de copias del expediente a los habitantes del predio y (d) omitir el reconocimiento como parte en el citado proceso de quienes habitan el territorio disputado?

26 Folios 47 a 54, cuaderno 1.

27 Sentencia T-267 de 2011. En este caso, aunque los supuestos de hecho no son idénticos, la Corte encuentra que la aplicación del Decreto 747 de 1992 constituye un defecto sustantivo pues implica la utilización de un cuerpo normativo que ha sido expulsado del ordenamiento.

28 Ver folios 18 y 19, cuaderno 1.

29 Información tomada de:
<http://www.magdalena.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=mlxx-1-&m=f#geografia>

30 Sentencia T-589 de 2010.

31 Folio 240, cuaderno 1.

{p}