

Sentencia T-857/12

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Condicion es para procedibilidad excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Evolución jurisprudencial

La sentencia C-590 de 2005 declaró inexecutable la norma que impedía interponer la acción de tutela contra decisiones de casación en materia penal. Se advirtió que dicha restricción vulneraba, entre otras normas, el artículo 86 de la Constitución. Los criterios expuestos en tal determinación resultan aplicables para reivindicar la procedencia excepcional del amparo, especialmente contra los fallos de los órganos más altos de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y jurisdiccional disciplinaria.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Cuando se cumpla con los requisitos de procedibilidad, y además se presente un defecto sustantivo, la acción de tutela está llamada a prosperar

Esta Corporación ha explicado que el defecto sustancial o material se presenta cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR DEFECTO FACTICO-Requisitos de procedibilidad

Esta Corporación ha señalado que esta anomalía tiene lugar siempre que resulte evidente que el apoyo probatorio en que se fundamentó el juez para resolver un caso es absolutamente inadecuado o insuficiente. Aunque la jurisprudencia reconoce y defiende el principio constitucional de autonomía e independencia judicial, así como el amplio margen que tienen los jueces al momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas conforme a las reglas de la sana crítica, ha advertido que tal poder comporta un límite, ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en perjuicio de los derechos fundamentales

de las partes de un proceso.

VIOLACION DIRECTA DE LA CONSTITUCION COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

PROPIEDAD PUBLICA SOBRE BIENES INMUEBLES-Definición, diferenciación y protección

Los particulares no pueden libremente acceder a todo tipo de propiedad, ni explotar cualquier bien. En otras palabras, existen inmuebles que bajo ciertos requisitos pueden ser adjudicados o vendidos y otros sobre los cuales no puede aplicarse alguno de los modos de adquirir el dominio y, por tanto, son predios que están excluidos de la disposición privada. Solo los bienes baldíos tienen la posibilidad de ser adjudicados siempre y cuando se pruebe que el predio ha sido explotado regularmente por espacio de cinco años, que el ocupante no tiene más bienes inmuebles o que no posee recursos económicos, que se extienda a un área razonable para adelantar una empresa básica de producción agrícola, entre otros. Sin embargo, se debe advertir que la ley dispone que en ningún caso la adjudicación de los inmuebles se efectúe en zonas de protección ambiental.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco constitucional y legal

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Protección en la restitución del espacio público

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Alcaldía proferir actos administrativos que otorguen permiso temporal para permanecer en la zona de producción sostenible

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Caso de familias que han ejercido una presunta posesión sobre un predio y fue ordenado un desalojo a través de una acción popular incoada por la Alcaldía

Referencia: expediente T-3476024

Acción de tutela instaurada por Nancy Peña Pérez y otros contra la Alcaldía Municipal de Puerto Lleras y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, como consecuencia de la acción de tutela interpuesta por Nancy Peña Pérez y otros ciudadanos contra la Alcaldía Municipal de Puerto Lleras, la Inspección de Policía de la misma ciudad, la Gobernación del departamento del Meta, el Juzgado Civil del Circuito de Granada, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio – Sala Civil, el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, así como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Los ciudadanos Nancy Peña Pérez, Blennye Hoyos, Carmen Rosa Santana, Jorge Alberto Ramírez López, Ferney Linares Briceño, Charles Alexander Guarnizo, Rogelio Ángel Ángel, Juan de Jesús Sánchez, Armando Chaparro, María Elena Arboleda, Celso Macías, en su calidad de campesinos y desplazados; y Aurora Forero Restrepo, David Emiliano Forero Guzmán, Etelvina Restrepo, Josué Forero, Juan Felix Forero Restrepo y Nora Lucía Forero, en su condición de indígenas, interpusieron acción de tutela de los derechos a la propiedad, la vida digna, la vivienda, el trabajo, el mínimo vital, la igualdad, la libre circulación y la dignidad humana. Para fundamentar su solicitud de tutela relatan los siguientes hechos:

Se declaran ocupantes del predio “Lomalinda”, ubicado en la vereda Chinata, jurisdicción de Puerto Lleras, departamento del Meta.

Aclaran que el amparo de los derechos fundamentales se sustenta en el despojo de las tierras y de la posesión “quieta, pacífica e ininterrumpida” que han venido ejerciendo desde hace más de 15 años.

Indican que el departamento del Meta y el municipio de Puerto Lleras han sido receptores históricos de población desplazada por el conflicto interno e infieren que la atención que ellas merecen debe ser “prioritaria y urgente”, sobre todo atendiendo que en este caso existen menores de edad y personas de la tercera edad. Para el efecto refieren el Auto 092 de 2008 proferido por esta Corporación.

Narran que el predio “Lomalinda” fue transferido a la nación, Ministerio del Interior, a título de donación, a través de la escritura pública 731 del 11 de marzo de 1965. A su vez, aclaran que el mismo había sido adjudicado a un particular en 1957 por parte del Ministerio de Agricultura, teniendo en cuenta su condición de baldío. Conforme a esto concluyen: “de acuerdo con la ley y la jurisprudencia no solo se trata de un bien inmueble baldío sino que además es un bien rural y agrario, lo que permite acceder a el (sic) por medio de la adjudicación”.

Especifican que en la escritura pública de donación quedó estipulado que el predio tenía como objetivo que fuera destinado al “servicio del Instituto Lingüístico” y que para ese efecto el Ejecutivo quedó facultado para celebrar el comodato correspondiente por el término de 20 años. En caso de no poder ejecutar tal actividad, se estipuló que fuera empleado para “actividades culturales, científicas y agropecuarias”.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Justicia suscribió en 1985, por el término de 20 años, contrato con el “Instituto Lingüístico de Verano”. Quedó definido que una vez vencido el plazo, las mejoras serían propiedad del comodante. Por parte de ciudadanos estadounidenses fueron adecuadas las instalaciones de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y construidas edificaciones, así como una pista de aterrizaje para aviones de mediana capacidad.

Comentan que durante la década de los noventa, por presión de grupos armados al margen de la ley, los extranjeros se vieron obligados a abandonar el proyecto y salir del país. En ese momento, las construcciones contadas en más de doscientas, fueron saqueadas sin que la alcaldía a cargo del señor Héctor Diosa Segura hiciera algo para evitarlo.

A partir de allí varias familias, 8 de ellas desplazadas y una indígena¹, ocuparon las edificaciones que no fueron afectadas por los saqueos. Los accionantes ilustran su permanencia de la siguiente manera:

“Estas familias compuestas por niños, niñas, adultos, mayores, mujeres cabeza de familia y en general población especialmente vulnerable, venimos ejerciendo una posesión, tenencia y usufructo sobre el predio por más de quince años, de manera pública, pacífica, quieta, permanente y regular, así mismo, hemos pagado impuestos y servicios públicos durante todo este tiempo al municipio de Puerto Lleras. (Subrayan los memorialistas).

Esta posesión que se ha venido transmitiendo de generación en generación, es el tiempo durante el cual nuestra comunidad se ha dedicado a la agricultura y a la crianza de animales domésticos, con pequeñas huertas de pan coger, a la construcción de viviendas, potreros, sembrado de pasto para engorde de ganado, y al mantenimiento de la zona eco turística.”

Posteriormente, mediante Resolución 1387 del 24 de agosto de 2004, el Ministerio del Interior y de Justicia transfirió la propiedad de “Lomalinda”, a título gratuito, al municipio de Puerto Lleras, de conformidad con la Ley 708 de 2001. De ese acto, los actores destacan el siguiente párrafo:

“Que la Alcaldía del Municipio de Puerto Lleras, solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia, mediante comunicación remitida el 11 de junio de 2004, la transferencia del inmueble LOMALINDA, con el objeto de desarrollar programas culturales y agropecuarios, e igualmente legalizar un programa de vivienda con las personas que actualmente ocupan el predio.” (Subrayan los memorialistas).

Advierten que en el acta de entrega del predio, de fecha 2 de septiembre de 2004, se agregó un nuevo “compromiso” que ha servido como justificación a la alcaldía de Puerto Lleras para dilatar las obligaciones establecidas en la Resolución mencionada y las consignadas en la Ley 708 de 2001. Previenen que ello fue incluido en letra diferente al resto del documento y su texto es el siguiente:

Anotan que el anterior texto también es contrario a la solicitud que en su momento elevó la Alcaldía al Ministerio para lograr la transferencia del predio.

Precisan que los linderos están establecidos en la Resolución y en el acta de entrega y que el lugar está identificado con la matrícula inmobiliaria 236-34410 y la ficha catastral 00-01-003-0018-00.

Manifiestan ser perseguidos por la administración municipal de Puerto Lleras y anotan que no se ha tenido en cuenta su condición de pobreza y de desplazamiento. Para el efecto exponen que esa Alcaldía inició una acción popular en su contra el 2 de mayo de 2007, en defensa del patrimonio público, de la que conoció el Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta, pretendiendo la restitución del 'bien fiscal'.

En esa ocasión, como argumentos de defensa, pusieron de presente su condición personal, así como el hecho de que han venido cuidando y explotando el predio de manera pacífica. También invocaron el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el municipio cuando le fue entregado el inmueble y la ausencia de claridad sobre la extensión que abarcaría la restitución.

El Juzgado Civil del Circuito de Granada, mediante providencia del 22 de febrero de 2011, sentenció que "Lomalinda" pertenece al municipio y que su ocupación irregular afecta "(...) el derecho e interés colectivo que le asiste a la comunidad de Puerto Lleras, de disfrutar de un mayor aprovechamiento cultural, científico o agropecuario de ese terreno, que injustificadamente se encuentra bajo el uso y goce de los demandados, quienes contrariando lo dispuesto por la ley y la Constitución pretenden la primacía del interés particular."

Agregan que la sentencia precisó que desde el 2004 el dominio del bien fue radicado en cabeza del municipio, lo que descarta su condición de baldío. En contraste, la naturaleza pública del predio rechaza la posibilidad de que pueda ser adquirido mediante posesión y permite evidenciar que no se han cumplido con los permisos o licencias necesarias para construir. Como consecuencia de ello ordenó la entrega del inmueble en el término de 15 días, negó cualquier pago por concepto de mejoras y autorizó al juzgado para que, de ser necesario, practicara el desalojo respectivo.

Consideran que esa decisión los condenó a un nuevo desplazamiento y que ella no tuvo en cuenta las condiciones en que el predio se transfirió al municipio. Bajo esas condiciones refieren que presentaron recurso de apelación, que fue conocido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio, quien en sentencia del 22 de junio de 2011 confirmó el

fallo de primera instancia con argumentos similares. Respecto de esta decisión comentan lo siguiente:

“Argumenta el Tribunal, que siendo por lo tanto el predio objeto de controversia un bien que pertenece al patrimonio público para el uso y goce de la comunidad en general, no puede prevalecer el interés particular de los ocupantes sobre le (sic) interés general. Argumento que no tiene cabida pues está desconociendo la protección especial que nos brinda la ley y la Constitución como población desplazada, la cual nos vemos nuevamente víctimas de un nuevo desplazamiento y esta vez por parte del mismo Estado, en aras de proteger los bienes de uso público.”

Previenen que pese a esos fallos, presentaron una acción de cumplimiento contra el municipio, con base en los compromisos incluidos en la Resolución 1387 de 2004, que efectuó el traspaso de “Lomalinda”. La demanda fue admitida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio el 04 de agosto de 2011 y respecto de ella la alcaldía negó la existencia de la obligación de adelantar un plan de vivienda, atendiendo que ello no se consignó en la parte resolutive del acto administrativo.

En providencia del 02 de noviembre de 2011 ese Juzgado dio la razón a la administración municipal y encontró que no existe “el mandato imperativo, inobjetable, expreso, que no ofrezca el más mínimo motivo de duda” sobre la existencia de la obligación.

Puntualizan que del predio transferido por el Ministerio (de 100 hectáreas) ellos solo ocupan un 15% del área total y que, por tanto, no son “invasores de grandes extensiones de terreno” sino aspirantes a la legalización de su vivienda.

Consideran que estos hechos configuran una vulneración de sus derechos fundamentales que se origina en la inoperancia de las entidades demandadas, se agudiza por la inminencia del desalojo y se fundamenta específicamente en el desconocimiento de su “derecho de posesión”, conforme a las sentencias T-494 de 1992 y T-078 de 1993.

Plantean que la presentación de la acción de tutela se efectúa como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aunque también aseguran que no tienen otro medio de defensa judicial para la protección efectiva de sus derechos.

2. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales invocadas por los demandantes.

Los actores consideran que los fallos censurados vulneran de manera directa la Constitución, ya que desconocieron los derechos fundamentales que les asisten en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

A renglón seguido plantean que los jueces realizaron interpretaciones inconstitucionales sobre la Ley 472 de 1998 y no tuvieron en cuenta documentos como la solicitud de transferencia del bien y la resolución expedida por el Ministerio del Interior. Más adelante subrayan: “En nuestro caso en condición de víctimas del delito de desplazamiento forzado solicitamos justicia y que se nos legalice la posesión de nuestras tierras, la restitución de nuestros derechos vulnerados que se origino (sic) desde nuestro desplazamiento forzado y se siguen vulnerando con estos fallos que desconocen nuestra condición de desplazados y pretenden desalojarnos de nuestras tierras, dando paso con ello a una nueva re victimización y un nuevo desplazamiento, esta vez causada (sic) por el mismo Estado.”

Por último relacionan algunos de los parámetros de protección de las víctimas del desplazamiento forzado interno definidos en la jurisprudencia constitucional e infieren que pasar por alto la protección especial de esos sujetos constituye un desconocimiento de un mandato de rango constitucional. Agregan que la presente tutela es procedente teniendo en cuenta las sentencias de esta Corporación (citan la T-1321 de 2005) en donde se ha protegido el derecho de propiedad, atendiendo que la posesión sobre “Lomalinda” está adscrita a varios derechos de rango fundamental, y anteponen el régimen jurídico de los bienes de propiedad de las entidades estatales que no requieran para su servicio, en especial, el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2º, numeral 2, literal e) de la Ley 1150 de 2007 y la sentencia C-251 de 1996, entre otras.

3. Pretensiones.

4. Respuestas de los entes accionados.

4.1. El Juzgado Civil del Circuito de Granada – Meta, a través de oficio remitido vía fax y que se encuentra incompleto, relacionó las actuaciones que se surtieron dentro de la acción popular número 503133103001-2009-00260-00.

Informó que la pretensión que se invocó en ese proceso fue la recuperación del predio “Lomalinda” de propiedad del municipio de Puerto Lleras, el cual se encuentra fraccionado en 69 lotes de distintos tamaños. También señaló que el capitán del resguardo indígena “Panuré”, del departamento del Guaviare, certificó que Emiliano Forero Guzmán y su familia pertenecen a la etnia “Piratapuyo”, y que ellos ocupan varias porciones del terreno.

Advirtió que de acuerdo a estimación allegada por la Corporación para el manejo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena-, el 100% del predio “Lomalinda” se encuentra “dentro del sistema de humedales de la laguna de LOMALINDA, por lo tanto constituye una reserva natural.” También indicó que esa condición llevó a que esa autoridad expidiera un plan de manejo ambiental.

Puso de presente que la acción popular no incluyó una relación detallada de las personas que habitan el lugar, ni tampoco prueba de que ellas hayan sido desplazadas por la violencia y replicó que el inmueble fue adjudicado a título gratuito por parte del Ministerio del Interior a favor del municipio de Puerto Lleras.

Concluyó que no existe vulneración de ninguno de los derechos invocados y que, por tanto, la acción de tutela no puede prosperar.

4.2. La Alcaldesa del municipio de Puerto Lleras se opone a la acción de tutela y precisa que el Instituto Lingüístico de Verano funcionó en esa localidad desde 1962 en el predio “Lomalinda”, producto de un comodato suscrito con el Ministerio del Interior. Sus labores concluyeron en 1997 y como consecuencia de ello se expidió el acta correspondiente de terminación del contrato. Posteriormente, con base en el artículo 8º de la Ley 708 de 2001, el Ministerio profirió la Resolución número 1387 de 2004 por medio de la cual transfirió a título gratuito el derecho de dominio y posesión material del terreno.

Sin embargo, advierte que a través de vías de hecho algunas personas se “apoderaron” de la totalidad del inmueble, lo que obligó a la interposición de una acción popular que culminó con providencias de primera y segunda instancia a favor del ente municipal. También previene que Cormacarena declaró la zona como reserva natural, que entre los demandantes sólo hay un hogar de origen indígena que ocupa cuatro de los lotes del inmueble y que desconoce si de las 46 familias hay alguna que ostente la calidad de desplazada. Agregado a esto precisó lo siguiente:

“El predio Lomalinda no tiene vocación para desarrollar vivienda, además la gran mayoría de los ocupantes tienen o han tenido vivienda en nuestro municipio, particularmente en el área urbana, así como en otros municipios y ciudades del país a nombre propio, de su cónyuge u otros familiares.”

Aclara que algunos lotes tienen una extensión cercana a las 40 hectáreas y que han sido utilizados “para el pastoreo de ganado mayor”, lo que desvirtúa que el terreno haya sido para vivienda de manera exclusiva. Indica que los ocupantes han utilizado múltiples maniobras para evitar el desalojo y advierte que el derecho de posesión no puede anteponerse a un bien de naturaleza pública.

4.3. La jefe de la oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) solicita denegar las peticiones incluidas en el amparo de los derechos fundamentales. En primer lugar, observa que al presente trámite también se debería vincular a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras.

Enseguida considera que los actores no invocaron con precisión alguna causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y concluye que en lugar de existir vulneración de derechos, ellos buscan una nueva instancia en la que puedan debatir sus pretensiones. Agrega que el caso no cumple con el requisito de inmediatez, teniendo en cuenta que desde la última decisión dentro de la acción popular y la interposición de la tutela transcurrieron más de seis meses. Por último, de manera lacónica, propone que el juez de tutela no puede decidir asuntos litigiosos y que no existe perjuicio irremediable.

4.4. La apoderada especial de la Gobernación del departamento del Meta solicita que el ente territorial sea exonerado de toda responsabilidad por la inexistencia de legitimación en la causa por pasiva para actuar dentro de la acción constitucional. En efecto, esta entidad señala que no ha tenido injerencia alguna en el trámite de la acción popular y así tampoco en el desalojo de las familias del predio “Lomalinda”.

4.5. El apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicita se denieguen las pretensiones presentadas por los actores. Al igual que el ente departamental, esta entidad también plantea la falta de legitimación por pasiva, sustentada en que ella no tiene

ninguna acción, omisión o competencia sobre la violación de los derechos fundamentales. Adicionalmente indica que en el presente asunto no se presenta un perjuicio irremediable y que existen otros medios de defensa judicial para atender el litigio.

4.6. Una vez proferido el fallo de primera instancia, el apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presenta escrito en el que se opone a las pretensiones contenidas en la acción de tutela. En primer lugar, aclara que los hechos consignados en la demanda no le constan y enseguida plantea que ellos se refieren a las competencias de Fonvivienda y no a las de esa cartera gubernamental. A partir de ello, plantea la falta de legitimación por activa para actuar dentro de este proceso.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN

5.1. Sentencia de primera instancia

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, a través de fallo calendado 1º de marzo de 2012, negó la tutela de los derechos fundamentales invocados. Esa Corporación evidenció que la acción incumple con el requisito de inmediatez atendiendo que transcurrieron aproximadamente 8 meses desde que se adoptó la última determinación que se censura. Agregado a ello concluyó que no existe una valoración caprichosa de las pruebas y que si los actores consideran que son desplazados, pueden acudir a los organismos autorizados por la ley para proteger sus derechos.

5.2. Impugnación

Los accionantes presentaron impugnación contra el fallo de primera instancia y allí reiteraron los hechos y argumentos presentes en la demanda. Además, respecto del desconocimiento del requisito de inmediatez, ponen de presente que una vez notificado el fallo de segunda instancia procedieron a presentar una acción de cumplimiento, situación que no fue valorada. Finalmente insistieron en la vulneración de los derechos invocados y en su condición de desplazamiento.

5.3. Segunda Instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en providencia del 27 de marzo de 2012 confirmó el fallo impugnado. Para ello manifestó que la acción de tutela es

improcedente para censurar actuaciones judiciales y, adicionalmente, reiteró el incumplimiento del requisito de inmediatez.

III. PRUEBAS

En el expediente de la referencia obra el siguiente material probatorio:

* Fotocopia de la escritura pública 219 de 1968 rendida ante el notario del círculo de Villavicencio (folios 1 a 4).

* Fotocopia del oficio enviado por la Secretaria General del Ministerio del Interior al Alcalde Municipal de Puerto Lleras, de fecha 31 de mayo de 2002 (folio 9).

* Fotocopia del oficio enviado por el alcalde de Puerto Lleras al Ministro del Interior, calendado 2 de junio de 2004 (folios 10 y 11).

* Fotocopia de la Resolución 1387 de 2004, “por la cual se ordena la transferencia del derecho de dominio y posesión de un bien inmueble a la Alcaldía de Puerto Lleras” y su acta de entrega respectiva (folios 12 a 19).

* Fotocopia de la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta el 22 de febrero de 2011 dentro de un proceso de acción popular (folios 20 a 39).

* Declaraciones extraproceso y fotocopias de la cédula de ciudadanía de los actores (folios 40

a 72).

* Fotocopia de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, el 02 de noviembre de 2011, dentro de una acción de cumplimiento (folios 73 a 77).

* Fotocopia de una “carta de súplica” elevada por los ocupantes del predio Lomalinda al Gobernador del Meta, fechada enero 12 de 2012 (folios 78 a 80).

* Fotocopia de una solicitud de “intervención urgente” enviada a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, de la Regional Meta el 21 de diciembre de 2011 (folios 81 a 85).

* Fotocopia del oficio enviado por los ocupantes del predio Lomalinda al Inspector de Policía de Puerto Lleras el 21 de diciembre de 2011 (folios 86 a 87).

* Fotocopia de la carta enviada por los ocupantes del predio Lomalinda al Ministro del Interior y de Justicia, el 16 de enero de 2012 (folios 89 a 93).

* Fotocopia de la respuesta al derecho de petición efectuada por el Alcalde de Puerto Lleras, de fecha 29 de marzo de 2011 (folios 95 a 98).

* Fotocopia del derecho de petición elevado por los ocupantes del predio “Lomalinda” a la Procuraduría Delegada Agraria y del Medio Ambiente en septiembre de 2011 (folios 103 a

107).

* Fotocopia del derecho de petición elevado por los ocupantes del predio “Lomalinda” a la Defensoría del Pueblo del Departamento del Meta en diciembre de 2011 (folios 108 y 109).

* Fotocopia de la contestación parcial de la acción popular impetrada por la alcaldía de Puerto Lleras contra los ocupantes del predio Lomalinda (folios 110 a 114).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

En 1965 la propiedad del predio denominado “Lomalinda”, jurisdicción del municipio de Puerto Lleras en el departamento del Meta, fue transferida a título gratuito al Ministerio de Gobierno con la finalidad de permitir el desarrollo de actividades educativas y culturales, entre otras. Conforme a ello, esa cartera suscribió un comodato con el “Instituto Lingüístico de Verano”, quien adecuó una parte del terreno con varias construcciones, servicios públicos e, incluso, una pista de aterrizaje para pequeñas aeronaves. Sin embargo, a causa del conflicto armado, los promotores de la institución educativa dieron por terminado el contrato y abandonaron la zona. Ello dio pie a que las edificaciones fueran objeto de actos vandálicos y finalmente, a que fueran ocupadas por varios grupos de familias, dentro de las que se cuentan unas que podrían ser desplazadas por la violencia y una con linaje indígena.

De acuerdo a lo relatado por los actores, ellos remodelaron las viviendas y han ejercido actos pacíficos de señor y dueño sobre el predio. Aducen que esto ha ocurrido por espacio de 15

años. En el entretanto, en virtud de la Ley 708 de 2001 el Ministerio transfirió la propiedad del inmueble al municipio citado y Cormacarena procedió a declarar a la zona como reserva natural.

Con la finalidad de conseguir la restitución de “Lomalinda”, la administración municipal de Puerto Lleras impetró una acción popular. Los fallos proferidos en dos instancias ordenaron el desalojo de las familias atendiendo la naturaleza pública del bien inmueble, la reserva ambiental que existe sobre él, así como las condiciones en que ha sido colonizado.

En respuesta, los ocupantes del predio presentaron una acción de cumplimiento contra la administración municipal, en la que plantearon la existencia de una obligación en cabeza de la alcaldía, contenida en la resolución que le traspasó la propiedad del bien al municipio y referida a la legalización de un programa de vivienda.

Atendiendo que el resultado de la acción de cumplimiento no coincidió con las pretensiones de los ocupantes de “Lomalinda”, ellos procedieron a presentar acción de tutela de sus derechos a la propiedad, la vida digna, la vivienda, el trabajo, el mínimo vital, la igualdad, la libre circulación y la dignidad humana, contra las providencias que resolvieron la acción popular. Solicitan que se proteja la posesión que tienen sobre el predio y requieren que se impartan las órdenes para evitar un nuevo desplazamiento.

Las entidades demandadas se opusieron a la solicitud de protección de derechos. Varias de ellas plantearon la falta de legitimidad en la causa por pasiva y las otras precisaron que no se cumplen los criterios generales o específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. También pusieron de presente la reserva ambiental que se ha impuesto a la zona, reseñaron el carácter público del bien y controvirtieron la calidad de desplazados de los demandantes.

Las dos instancias que conocieron de la solicitud de amparo de los derechos fundamentales consideraron que ella no cumple con el criterio genérico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, puntualmente el que exige inmediatez en su interposición.

Bajo el contexto mencionado, esta Sala debe responder los siguientes problemas jurídicos: ¿el caso reúne los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela

contra providencias judiciales?; ¿vulnera los derechos a la propiedad, la vida digna, la vivienda, el trabajo, el mínimo vital y la libre circulación, la orden de desalojo de unas familias, algunas posiblemente desplazadas por la violencia e indígenas, proferida por dos jueces, teniendo en cuenta la naturaleza pública del bien inmueble y la reserva ambiental impuesta sobre él?

Para resolver el interrogante la Sala procederá a abordar los siguientes ítems: (i) los criterios generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; teniendo en cuenta las censuras que proponen los actores, se hará referencia puntual al defecto sustantivo, fáctico y al desconocimiento directo de la Constitución; (ii) las condiciones de protección de los bienes públicos y las restricciones aplicables para su disposición o acceso por parte de los particulares; y (iii) el marco de protección de acceso a la propiedad por parte de las víctimas del desplazamiento forzado.

3. Las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia².

La posibilidad de reclamar la protección de los derechos fundamentales respecto de las actuaciones desplegadas por los operadores judiciales ha sido estudiada por las Salas de Revisión y por la Sala Plena en múltiples ocasiones. Allí se han concretado los fundamentos de la figura, se ha reconocido su evolución al interior de la jurisprudencia y, por último, se han relacionado los ingredientes que debe cumplir cada caso para que su estudio se haga viable.

3.1. Marco jurídico general.

La acción de tutela procede contra sentencias judiciales, aunque siempre de manera excepcional. Esta es la regla que se deriva de la Constitución Política, en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1382 de 2000, así como de los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado al ejercer el control de constitucionalidad en sus respectivos ámbitos.

En efecto, lo primero que debe señalarse es que el artículo 86 superior reconoce expresamente que la tutela puede ser ejercida cuando los derechos fundamentales resulten

vulnerados o amenazados por la acción u omisión de “cualquier autoridad pública”. En la misma dirección, tanto el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³, como el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, reconocen que toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los amparen contra la violación de sus derechos, aún si esta se causa por quienes actúan “en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Así, la interposición de la tutela contra actuaciones judiciales es una facultad reconocida desde la propia Constitución y por las normas que se integran a ella en virtud del bloque de constitucionalidad, ya que es claro que siendo las sentencias actos de autoridades públicas que ejercen función jurisdiccional, las mismas no están exentas del riesgo de afectar derechos fundamentales y, en consecuencia, de ser controvertidas por esta vía expedita pero subsidiaria.

3.2. Evolución jurisprudencial.

En la sentencia C-543 de 1992 esta Corporación declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991. Dicha decisión planteó la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando quiera que estas configuren una “actuación de hecho”. La Corte infirió, en atención a los principios de autonomía judicial, seguridad jurídica y la cosa juzgada, que sólo bajo esa condición es posible evidenciar la amenaza de los derechos fundamentales por parte de los operadores jurisdiccionales.

La citada providencia terminó excluyendo del ordenamiento jurídico colombiano la normatividad que hacía procedente la acción de tutela contra providencias judiciales como regla general, permitiendo su procedencia de manera excepcional. Numerosos fallos de revisión y unificación que reiteran esa subregla a lo largo de 20 años han consolidado una sólida línea jurisprudencial, fijando los supuestos de procedibilidad de la acción, que vienen a constituir la fórmula de las situaciones que enfrenta la comunidad respecto de la efectividad de sus derechos fundamentales.⁵

Particularmente, la sentencia C-590 de 2005 declaró inexecutable la norma que impedía interponer la acción de tutela contra decisiones de casación en materia penal¹⁰. Se advirtió que dicha restricción vulneraba, entre otras normas, el artículo 86 de la Constitución. Los criterios expuestos en tal determinación resultan aplicables para reivindicar la procedencia

excepcional del amparo, especialmente contra los fallos de los órganos más altos de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y jurisdiccional disciplinaria.

3.3. Requisitos actuales de la acción de tutela contra sentencias.

Precisamente en la sentencia C-590 de 2005 también se reconoció que los componentes teóricos de la jurisprudencia han avanzado hacia los denominados “criterios de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales”¹¹. Tales eventos comprenden la superación del concepto de “vía de hecho” y la admisión de “específicos supuestos de procedencia” en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Constitución, sí se trata de decisiones ilegítimas o desproporcionadas que afectan los derechos fundamentales.

Conforme a lo expuesto, la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que existen unos requisitos generales de procedencia de la acción, que hacen las veces de presupuestos previos a través de los cuales se determina la viabilidad del examen constitucional de las providencias. En la sentencia C-590 de 2005 se hizo un ejercicio de sistematización sobre este punto. Al respecto indicó:

“24. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones¹². En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

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 irremediable¹³. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de

protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

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 vulneración¹⁴. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

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 actora¹⁵. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

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 posible¹⁶. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela¹⁷. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por

decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

“25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

“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.

“d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales¹⁸ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

“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.

“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 vulnerado¹⁹.

“i. Violación directa de la Constitución.” (Subrayas fuera del texto original.)”.

Por último, tratándose de las decisiones de las altas corporaciones judiciales, en particular de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los eventos de procedencia del amparo resultan aún más restrictivos, pero siempre atendiendo que el grado de revisión en cabeza de la Corte Constitucional (art. 241.9 superior) es una puerta abierta hacia la garantía efectiva de la primacía de los derechos inalienables del ser humano (arts. 2º y 5º superiores), dada la función que se le ha encomendado por la Carta Política sobre la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 superior).²⁰

Atendiendo las anomalías expuestas por los actores, a continuación se hará un desarrollo puntual de tres defectos: el sustantivo, el fáctico y aquel derivado de la violación directa de la Constitución.

3.4. Defecto sustantivo.

Esta Corporación ha explicado que el defecto sustancial o material se presenta cuando “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”²¹. De esta manera, la Corte en diversas decisiones ha venido construyendo los distintos supuestos que pueden configurar esta anomalía conforme a las situaciones fácticas que se exponen a continuación²²:

(i) Cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que: (a) no es pertinente²³, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada²⁴, (c) es inexistente²⁵, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución²⁶, (e) o a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, su aplicación no resulta adecuada a la situación fáctica objeto de estudio como, por ejemplo, cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador²⁷.

(ii) Cuando la interpretación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro de un margen razonable²⁸ o el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la disposición, al adaptarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o de manera injustificada para los intereses legítimos de una de las partes²⁹; también, cuando se aplica una regla de

manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable³⁰.

(iii) Cuando no se tienen en cuenta sentencias con efectos erga omnes³¹.

(iv) Cuando la disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva³² o claramente contraria a la Constitución³³.

(v) Cuando un poder concedido al juez se utiliza para un fin no previsto en la disposición³⁴.

(vi) Cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática del derecho, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso³⁵.

(vii) Cuando el operador judicial da insuficiente sustentación de una actuación³⁶.

(viii) Cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación³⁷.

(ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso³⁸.

3.5. Defecto fáctico.

La Corte ha identificado dos dimensiones en las que se presenta un defecto fáctico:

“La primera, la dimensión omisiva, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez⁴⁵. La segunda, la dimensión positiva, abarca la valoración de pruebas igualmente esenciales que el juzgador no puede apreciar, sin desconocer la Constitución⁴⁶. Por eso, en lo que respecta a la dimensión omisiva, ‘no se adecua a este desideratum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba’⁴⁷ que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración⁴⁸, cuando sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente⁴⁹.

En lo relativo a la dimensión positiva, el defecto fáctico se presenta generalmente cuando aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron

indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.).”⁵⁰

De este modo, la Corte ha definido que sólo es viable fundar una acción de tutela contra decisiones judiciales por defecto fáctico cuando se comprueba que la valoración probatoria hecha por el juez es arbitraria. Entonces, el error en el juicio valorativo de la prueba “debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, en la medida que el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia”⁵¹. Entre las manifestaciones del defecto fáctico, esta Corte ha identificado⁵²:

“1. Defecto fáctico por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas. Esta hipótesis se presenta cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido⁵³.

1. Defecto fáctico por la ausencia de valoración del acervo probatorio. Se presenta cuando el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente⁵⁴.

1. Defecto fáctico por valoración defectuosa del material probatorio. Tal situación se advierte cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva⁵⁵.”

En conclusión, aunque la jurisprudencia reconoce y defiende el principio constitucional de autonomía e independencia judicial, así como el amplio margen que tienen los jueces al

momento de efectuar la valoración de las pruebas aportadas conforme a las reglas de la sana crítica⁵⁶, ha advertido que tal poder comporta un límite, ya que no puede ser ejercido de manera arbitraria, en perjuicio de los derechos fundamentales de las partes de un proceso.

En efecto, en atención a las pautas constitucionales y en aras de evitar cualquiera de las fórmulas adscritas al defecto fáctico, al operador judicial le corresponde adoptar al momento de adelantar el estudio del material probatorio: “criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez, racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos”<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-916-08.htm> – ⁵⁷, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas.”⁵⁷.

3.6. Violación directa de la Constitución.

La base del surgimiento de este defecto se encuentra en el artículo 4º de la Carta Política que establece el carácter vinculante, efectivo y rector de esta dentro del ordenamiento jurídico. A diferencia de las anomalías anteriores, este yerro no ha tenido amplio desarrollo por parte de esta Corporación, lo que impide la definición de unas tipologías recurrentes que lo concreten o delimiten.

No obstante, la Corte ha destacado su conexión con el defecto sustantivo. Al igual que en este, la violación directa de la Constitución también se materializa en aquella decisión judicial que se aparta de manera evidente y radical del contexto normativo aplicable; solo que esta vez ese soporte se encuentra comprendido en alguno de los valores consignados en el referente más alto del ordenamiento jurídico.

La sentencia T-927 de 2010 efectuó una relación de algunos de los eventos en los que se puede presentar la anomalía en los siguientes términos: “(...) la Corte ha declarado la violación directa de la Constitución en los eventos en los que (i) el juez da un alcance a una disposición normativa que contradice abiertamente un precepto constitucional⁵⁸, (ii) cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso⁵⁹, o (iii) cuando no existiendo precepto legal directamente aplicable a la situación, deja de acudir directamente a las normas constitucionales.”

Así las cosas, en el evento en que se llegare a comprobar que alguna de las instancias judiciales que decretó el desalojo desconoció abiertamente una disposición de la Carta Política, deberá declararse el acaecimiento de la violación directa de la Constitución y, por tanto, se procederá a la protección de los derechos fundamentales con la modificación de las providencias judiciales demandadas. Sin embargo, para verificar el acaecimiento de los defectos presentados por los demandantes, la Sala considera necesario desarrollar los criterios básicos que rigen la propiedad pública sobre los bienes inmuebles.

4. La propiedad pública sobre bienes inmuebles: definición, diferenciación y protección. Caso específico: guarda asignada a los predios reconocidos como humedales.

4.1. La pretensión principal que acompaña la presente acción de tutela es que se reconozca la presunta “posesión” que varias familias han ejercido sobre el predio “Lomalinda” en el municipio de Puerto Lleras y que se evite el desalojo que fue ordenado a través de una acción popular incoada por la Alcaldía. Este escenario conlleva a que la Sala, además de los criterios de procedibilidad mencionados, diferencie algunos de los tipos de dominio público que las diversas entidades del Estado pueden desplegar sobre los bienes inmuebles, en orden a establecer cuáles de ellos pueden ser objeto de venta, cesión o adjudicación y cuáles no.

Para los efectos de esta decisión, lo primero que es necesario advertir es que los particulares no pueden libremente acceder a todo tipo de propiedad, ni explotar cualquier bien. En otras palabras, existen inmuebles que bajo ciertos requisitos pueden ser adjudicados o vendidos y otros sobre los cuales no puede aplicarse alguno de los modos de adquirir el dominio y, por tanto, son predios que están excluidos de la disposición privada.

La Constitución Política reconoce esa diferenciación en varias disposiciones. En el artículo 58, por ejemplo, garantiza “la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”. Por su parte, en el artículo 63 establece lo siguiente: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

A su vez, el título III del libro segundo del Código Civil establece una condición jurídica especial para los predios de propiedad del Estado de la siguiente manera: “Art. 674.- Se

llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. || Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio. || Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la unión o bienes fiscales”. Adicionalmente, este estatuto también establece la propiedad estatal sobre los “bienes baldíos”; el artículo 675 ejusdem establece lo que sigue: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.”

La Corte Constitucional ha reconocido esa diferenciación en los siguientes términos:

“Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales.

(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”⁶⁰. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad⁶¹.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”⁶²; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”⁶³, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos.”⁶⁴

Con todo, el Código Civil (arts. 679 a 682) estableció una clara restricción para acceder al dominio de los bienes de propiedad del Estado por parte de los particulares⁶⁵. Puntualmente, para dar un ejemplo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 29 de julio de 1999⁶⁶ precisó que tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales son imprescriptibles:

“En cuanto a los primeros, los de uso público, débese precisar aquí que se caracterizan, como su nombre lo anuncia, porque, como acontece con algunos de propiedad privada, están destinados al uso común; porque son inalienables e imprescriptibles y, finalmente, porque pertenecen, salvo los privados afectados al uso público, a entidades de derecho público, exigencia esta última entendida en el sentido de que se encuentran sometidos a una singular, pero innegable, potestad estatal que excluye la propiedad privada sobre ellos, ya sea porque, como piensan algunos, tal poder configura un “dominio eminente”, traducido en meras facultades de policía administrativa que apenas le conceden a su titular las facultades de guarda y vigilancia, sin estructurar, en todo caso, un derecho de propiedad en sentido estricto, o ya, como piensan otros, como un genuino derecho público de propiedad cuyo ejercicio puede diferir en varios aspectos del modo como los particulares despliegan su poder sobre los bienes, pero sin ser sustancialmente distintos.

Por el contrario, en relación con los bienes fiscales, los entes de derecho público se comportan, en un todo, como lo haría un particular, razón por la cual confluyen en ellos los atributos de la propiedad que permite gravarlos, enajenarlos, arrendarlos, etc. Ahora bien, dentro de las características propias de su especie, se destacaba aquella que los hacía susceptibles de ser adquiridos por usucapión, peculiaridad que se infería por exclusión, de lo dispuesto por el artículo 2519 del Código Civil, que de manera contundente determina que los bienes de uso público de la Nación no pueden adquirirse por prescripción. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1971 (D. 1400/70), cuyo artículo 413 consagró que “no procede la pertenencia... ni respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”, desapareció una de las particularidades que permitía, junto con las ya apuntadas, diferenciar los bienes fiscales de los de uso público, habida cuenta que frente a unos y otros se torna improcedente la acción de pertenencia. Pero, hay que decirlo también, no por ello puede concluirse que en la actualidad se unificaron tales conceptos, o que la clasificación hubiese dejado de existir, o que los bienes fiscales pasaron a ser de uso público. Aconteció, simplemente, que lo que otrora fue uno de los criterios de diferenciación hoy dejó de serlo, sin que por tal razón la disimilitud se haya esfumado.”

La Corte Constitucional también se ha referido a las cualidades y la protección adscrita a los bienes de uso público. Por su cercanía con el presente caso vale la pena referir la sentencia C-183 de 2003, que estudió la constitucionalidad del artículo 6, numeral 3, parcial de la Ley

768 de 2002⁶⁷, en el que se prevé la posibilidad de gravar con impuesto predial ese tipo de inmuebles cuando estén “en manos” de particulares y en el que se dispone que el pago del tributo “no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado”.

Allí se declaró la exequibilidad de la norma⁶⁸ y para ello insistió en el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de estas propiedades, de conformidad con el artículo 63 de la Carta Política. No obstante, también advirtió que la Administración puede darles usos especiales a través del otorgamiento de permisos o concesiones de “ocupación temporal” a favor de particulares, sin que por ello pierdan su carácter público. Al respecto la sentencia explicó:

“(…) Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general.

En ese orden de ideas se tiene que cuando bienes de uso público de la Nación, sean puestos en manos de particulares, no puede ser por “cualquier razón”, como lo contempla el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, sino únicamente en virtud de autorización de autoridad competente en la forma establecida en la ley. En efecto, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, establece los “modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público”, a través de permisos y concesiones temporales, como se dispone en el Título V del citado Decreto. Por otra parte, el Decreto 2324 de 1984, establece en el artículo 169 que la Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, previo el cumplimiento de los requisitos que señala esa norma. Así mismo, el artículo 175 consagra dentro de los requisitos exigidos para autorizar el permiso, que al vencimiento del término

para el cual se concede, se “reviertan a la Nación las construcciones” y, se obliga al interesado a comprometerse a “reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente”.

La circunstancia anotada llevó a que la Corte insistiera en que el otorgamiento de los permisos y concesiones es temporal y que, en consecuencia, una vez vencido el plazo convenido es obligación de las entidades públicas correspondientes iniciar las gestiones para su “restitución”. Respecto de las ocupaciones irregulares o ilegales infirió categóricamente que debe procederse a iniciar las acciones legales y policivas necesarias para recuperarlos⁶⁹. Para este efecto citó la sentencia T-150 de 1995 de la siguiente manera:

“El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Para el caso el artículo 124 del Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, dispone que ‘a la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público’...

El alcalde como primera autoridad de policía de la localidad (artículo 84 de la Ley 136 de 1994), tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia y protección del bien de uso público, en defensa de los intereses de la comunidad, por lo tanto en su cabeza se encuentra la atribución de resolver la acción de restitución de bienes de uso público tales como vías públicas urbanas o rurales, zona de paso de rieles de tren, según lo dispuesto en el artículo 132 del Código de Policía.

Además, el Personero municipal en defensa del interés público puede ‘demandar a las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y

ocupación de los bienes fiscales y de uso público' (artículo 139 numeral 7° del Decreto 1333 de 1986).

Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil...”

Más adelante la Corte advirtió que en ningún caso, es decir, en los eventos en que exista un permiso o concesión temporal, ni para los particulares que ocupen los bienes de uso público de manera irregular, se puede reconocer el pago de las mejoras, el acaecimiento del derecho de retención o la determinación de cualquier indemnización. En el argumento jurídico 3.6. se consignó lo siguiente:

“Del mismo modo, quien obtiene un permiso, licencia o concesión para levantar construcciones o edificaciones en bienes de uso público, habrá de atenerse a lo que en el respectivo acto que se lo concede se prevea en cuanto al destino de tales construcciones o edificaciones cuando expire el permiso, licencia o concesión, y, en todo caso, es claro que no podrá invocar derecho de retención sobre el bien de uso público para prolongar de esa manera la detentación del mismo, pues, se repite, el particular en esa hipótesis no tiene derecho alguno sobre el bien de uso público, ni aducir en ningún caso que se trata de mejoras a las que se refiere el Código Civil, pues no lo son de ese carácter dada la naturaleza de bienes de uso público sobre el cual han sido realizadas. Además, sería absurdo que la Nación que confiere la concesión, licencia o permiso, apareciera luego como deudora del particular para resultar gravada con el pago de mejoras como consecuencia de haber otorgado un derecho de ocupación temporal de un bien que conforme a la Constitución, sólo al Estado le pertenece. No resulta constitucionalmente admisible que aquel a quien se beneficia con la posibilidad de explotación económica de un bien de uso público mediante una ocupación temporal, se encuentre luego legitimado para obtener una contraprestación económica a cargo del Estado por construcciones o edificaciones que allí hubiere levantado, las cuales, como accesorias que son pertenecen al Estado.

Si eso es así, con respecto a construcciones o edificaciones o cualquier mejora levantada sobre bienes de uso público por quien obtuvo en su momento un título precario para ello, con mucha mayor razón ha de concluirse que quien no tiene título distinto a ser un detentador de facto, carece también de razón jurídica para impetrar el ejercicio de un derecho de retención o para reclamar previamente a la restitución del predio indemnización alguna, pues el origen vicioso de su ocupación no puede conferirle ningún derecho frente al Estado.”

Por último, este Tribunal reiteró en que una vez vencido el término de la concesión o el permiso, o cuando se detecte la existencia de un ocupante ilegal, deben tomarse las medidas necesarias para restituir o recuperar todo el bien. Enseguida advirtió: “En cualquiera de estas hipótesis, si el servidor público con competencia para el ejercicio de tales acciones las omite o dilata de manera injustificada, será responsable disciplinaria, penal y patrimonialmente conforme a la Constitución y a la ley.”

En un sentido similar puede consultarse la sentencia C-108 de 200470 en la que se planteó la vulneración de la Constitución debido a la falta de reconocimiento de los derechos adquiridos por algunos constructores sobre unos parqueaderos construidos en un bien de uso público. Aunque la Corte aceptó que ha protegido la confianza legítima respecto de situaciones jurídicas que se hayan consolidado, advirtió que la existencia de licencias de construcción no muta las características de este tipo de inmuebles y no genera ningún derecho real o fundamental a favor de los particulares. Sobre el particular explicó lo siguiente:

“Pretender entonces que las entidades públicas o privadas o los propietarios de locales comerciales tienen derecho al uso exclusivo de las bahías de parqueo construidas en el espacio público como requisito para la obtención de las licencias de construcción, resulta constitucionalmente inaceptable pues, no sólo se viola el principio de la prevalencia del interés general (CP. art. 1), sino que desconoce abiertamente la libertad de locomoción de la población (CP art. 24), en cuanto se restringe el derecho de las personas a transitar por espacios públicos que por su naturaleza deben ser accesibles a todos los miembros de la colectividad en igualdad de condiciones (CP art. 13).

Considera la Corte que el actor parte de una interpretación equivocada de la norma acusada,

pues ella no prohíbe que las entidades públicas o privadas ni los propietarios de establecimientos comerciales parqueen sus vehículos en las zonas construidas para ese fin. Lo que establece la disposición que se examina es impedir un “uso exclusivo” para tal fin frente a las entidades públicas o privadas, o establecimientos comerciales a que se refiere el artículo 78 cuestionado, con lo cual el Legislador no sólo garantiza la convivencia y un orden social justo, sino que da pleno desarrollo al artículo 82 de la Constitución Política en tanto dispone el deber del Estado de velar por la integridad y protección del espacio público y su destinación al uso común, esto es, garantizar el acceso al mismo de toda la población, cuya finalidad no es otra que facilitar tanto el desplazamiento como el uso confiable y seguro del espacio público por parte de las personas.”

Adicionalmente se debe señalar que recientemente las pautas incluidas en los fallos de constitucionalidad mencionados, fueron aplicadas por la Sala Sexta de Revisión de esta Corporación en la sentencia T-331 de 2011. En esa providencia se estudió la protección de derechos requerida por una madre cabeza de familia que fue desalojada de su vivienda porque estaba construida en un predio catalogado como de uso público y con “riesgo potencial”. La Corte reiteró que es obligación de las autoridades “restituir” los inmuebles que han sido ocupados ilegalmente, aunque señaló que es necesario que la administración acompañe a las personas que son desalojadas para que puedan acceder a otra opción de vivienda. De esta providencia es importante tener en cuenta los siguientes fragmentos:

(...)

Por dicha razón, la Sala estima que la administración actuó de manera ágil y rápida para restituir dicho bien al Estado, por considerarse bien de uso público, no obstante, ésta no se preocupó por el futuro de las 22 personas que desalojó, dentro de las cuales se encontraba la accionante y su núcleo, omitiéndole informarle sobre los programas de vivienda y los respectivos subsidios, que llegaren a tener las entidades demandadas, realizándoles un debido acompañamiento, para incluirla en la lista de algunos de dichos programas, teniendo en cuenta su condición social y económica, pero respetando los turnos de las personas que se encuentra en espera que adquirir una vivienda.”

4.2. Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia ha precisado que los ‘bienes baldíos’ sí tienen la cualidad de ser ocupados legítimamente para luego ser adjudicados:

“Reiterando la doctrina, afirma ahora la Corte que el modo de adquisición del dominio de bienes baldíos es la ocupación, modo que se consuma ipso facto desde el momento en que el colono establece cultivos o introduce ganados por el término legal. Otra cosa son las obligaciones que su condición de propietario le impone por motivos de orden social y económico, en cuanto a la utilización del terreno así adquirido. El acto administrativo de adjudicación no hace otra cosa que reconocer la titularidad del derecho real en cabeza del ocupante, y su inscripción en el competente registro de la propiedad inmueble sirve de prueba de esa titularidad a partir del hecho de esa ocupación”””71.

En todo caso, la adjudicación de los bienes inmuebles con el carácter de baldíos no se efectúa con discrecionalidad sino que debe cumplir tajantemente con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994⁷². La sentencia C-595 de 1995 admitió la importancia de la explotación de este tipo de predios pero también reconoció sus límites:

“En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás (...) La adjudicación de bienes baldíos, que por su naturaleza pertenecen a la Nación, tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad”⁷³.

4.3. En síntesis hay que destacar que solo los bienes baldíos tienen la posibilidad de ser adjudicados siempre y cuando se pruebe que el predio ha sido explotado regularmente por espacio de cinco años, que el ocupante no tiene más bienes inmuebles o que no posee recursos económicos⁷⁴, que se extienda a un área razonable para adelantar una empresa básica de producción agrícola⁷⁵, entre otros. Sin embargo, se debe advertir que la ley dispone que en ningún caso la adjudicación de los inmuebles se efectúe en zonas de protección ambiental.

Dichos predios, es decir, en donde existe alguna reserva ecológica, deben ser considerados y

protegidos como bienes de uso público, lo que excluye la posibilidad de ser objeto de adjudicación. La Corte Constitucional ha interpretado esta restricción como una aplicación de la función ecológica de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Carta y del derecho colectivo al medio ambiente sano (art. 79 superior).

Por ejemplo, de manera categórica la sentencia T-194 de 1999 protegió los humedales aledaños a la Ciénaga Grande de Lórica en la cuenca hidrográfica del río Sinú, que venían siendo adjudicados como baldíos nacionales por parte del Incora; esa providencia advirtió lo siguiente:

“A este proceso de degradación medioambiental, vinieron a sumarse en la hoya del río Sinú, la práctica inveterada de los grandes propietarios de desecar los cuerpos de agua para sembrar pastos y apropiarse de las áreas resultantes, y la política de adjudicación de baldíos que viene aplicando en el Departamento de Córdoba el Instituto para la Reforma Agraria -INCORA-, que incentiva la desecación creciente del sistema de humedales y ciénagas, pues trata las áreas resultantes de esas actividades, que por mandato constitucional son inalienables e imprescriptibles (C.P. art. 63), como si fueran baldíos nacionales, y viene reemplazando su misión de redistribuir y democratizar el acceso a la propiedad sobre las tierras de cultivo, con la adjudicación de lotes desecados de las márgenes de la Ciénaga Grande de Lórica.

De esa manera, el INCORA no sólo ha contribuido significativamente a la degradación medioambiental de la hoya del Sinú, sino que viene propiciando la creciente contaminación de esa ciénaga con desechos, abonos y fertilizantes, y está colocando a los adjudicatarios en la primera fila de los damnificados con los costos crecientes de las inundaciones periódicas, por lo que se puede afirmar que este Instituto no sólo ha dejado de cumplir en Córdoba la función que legalmente le corresponde, sino que viene actuando con desviación de sus objetivos, en perjuicio de aquellos sectores de la sociedad cuya calidad de vida debe promover, mientras permitió que se agravara la concentración de la propiedad rural en todo ese Departamento.

En consecuencia, esta Sala ordenará al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA-, que suspenda inmediatamente la política irregular de adjudicar como baldíos los terrenos públicos no adjudicables ubicados en las márgenes de las ciénagas de Córdoba, y las áreas que resulten del relleno de los humedales, lagunas, pozos, lagos o caños de la hoya del Sinú.”

En la misma línea de argumentación se encuentra la sentencia T-666 de 2002, en la que este Tribunal analizó la presunta vulneración de derechos fundamentales y reales originada en la demarcación y protección de un humedal en la ciudad de Bogotá. Allí se negó la protección de los derechos invocados y se diferenciaron las principales obligaciones del Estado desprendidas de la Constitución en materia ambiental, advirtiendo que existen zonas de ‘mera protección’ en las que existe el deber de “adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica”, y otras superficies que deben ser ‘conservadas’ y en las que, en consecuencia, se debe procurar su “intangibilidad”, proscribiendo su explotación⁷⁶. Sobre esta última explicó lo siguiente:

Con todo, en el pronunciamiento citado la Corte aclaró que los humedales son catalogados jurídicamente dentro de las áreas de especial importancia ecológica a raíz de la adhesión de nuestro país a la Convención de Ramsar⁷⁷. Además se trajo a colación un concepto técnico, rendido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁷⁸, en el que se explica la funcionalidad de esos ecosistemas:

“Los humedales son lugares donde habitan especies de animales y de paltas (sic) que no se encuentran en otros tipos de ambientes (sic) y que constituyen importantes recursos biológicos de la nación por su utilidad actual o potencial, tanto de los organismos mismos como de la información genética que poseen. Los humedales son ecosistemas de alta productividad, usualmente con grandes fluctuaciones estacionales.... Una función de los humedales aun no suficientemente evaluada es la retención de oxido (sic) de carbono. Esta función puede tener una importancia espacial dentro del marco de la convención internacional de cambio climático... Para las sociedades urbanas los humedales adquieren un valor como espacios de recreación en contacto con la naturaleza, así como espacios de investigación científica y educación ambiental.

(...)

En términos generales los humedales cumple (sic) una función importante de regulación de los flujos hídricos mediante el llenado en épocas de creciente y liberación en época de bajada, esta función representa un servicio ambiental directo a la sociedad en cuanto a la regulación de inundaciones. Ligada a esta función, está la retención de sedimentos, así como la recarga y descarga de acuíferos. Algunos humedales actúan como retenedores de nutrientes en aguas bajas y exportadores en aguas altas...”

Conforme a lo expuesto se concluye que solo los bienes baldíos pueden ser adjudicados cuando quiera que se cumplan los requisitos establecidos en la ley respectiva. Los predios de uso público únicamente pueden ser objeto de licencias o concesiones temporales para que puedan ser utilizados por los particulares, bajo condiciones claras que garanticen la permanencia del inmueble y la preservación de su utilidad. Algunos de los dominios que ostentan una protección de tipo ambiental, tienen unas restricciones más definidas para que puedan ser aprovechados por los particulares, ya que sobre ellos se deberá evitar tajantemente su deterioro radical o innecesario. Otros, es decir, los que en virtud de mandato jurídico deben ser conservados, son intangibles y, como se advirtió, no admiten tipo alguno de explotación.

Ahora, atendiendo uno de los problemas jurídicos planteados para solucionar este asunto, la Sala procederá a establecer brevemente cuáles son los criterios jurídicos especiales aplicables a la ocupación de predios efectuada por las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

5. Marco normativo y jurisprudencial de protección de la vivienda a la población desplazada por la violencia.

Para entrar a resolver el caso es preciso que la Corte haga una breve referencia jurisprudencial sobre las características y el alcance de los derechos a la vivienda digna y a la confianza legítima, para luego determinar su aplicación sobre los eventos en que la población

desplazada por la violencia se encuentra ocupando bienes de uso público.

5.1. Naturaleza jurídica y el alcance del derecho a la vivienda digna.

El derecho a la vivienda digna fue catalogado dentro del ordenamiento constitucional como un derecho económico, social y cultural que en un principio y de acuerdo a los primeros pronunciamientos de esta Corte, no podía ser protegido a través de la acción de tutela⁷⁹. Sin embargo, producto del avance interpretativo de la jurisprudencia, se estableció que la naturaleza jurídica de este derecho permite su protección a través de ese mecanismo ya sea en virtud de la conexidad con un derecho fundamental⁸⁰, de su transmutación hacia un derecho subjetivo⁸¹, de la afectación del mínimo vital⁸², o de la fundamentalidad del derecho de manera autónoma en los casos en que se encuentran inmiscuidos sujetos de especial protección⁸³.

Tener una vivienda digna implica contar con un lugar que sea propio o ajeno, en el cual la persona viva bajo unas condiciones mínimas de dignidad que permitan el desarrollo de su proyecto de vida⁸⁴. La Corte Constitucional, basada en la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha fijado los requisitos que debe cumplir este derecho: a) encontrarse en condiciones de habitabilidad; b) que tenga facilidad de acceso a los servicios indispensables; c) que implique gastos soportables; d) que cuente con una adecuación cultural; y e) que sea asequible⁸⁵. Al respecto, en la sentencia C-444 de 2009 se indicó lo siguiente:

“a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda ‘ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes’.⁸⁶

b) En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) tienen la obligación de adoptar ‘medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho’, de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto.”

La aplicación práctica de esos elementos ha llevado a que se concreten las siguientes

obligaciones puntuales en cabeza de las autoridades públicas: (i) crear subsidios y sistemas de financiación para quienes no puedan sufragar los costos que conlleva la tenencia de un bien, de tal manera que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas; (ii) proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento; (iii) facilitar el acceso a materiales de construcción; (iv) garantizar la seguridad jurídica en la tenencia, lo cual implica que en sus distintas formas éstas se protejan jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal que quebrante el debido proceso⁸⁷.

Con todo, los alcances del derecho a la vivienda digna, en especial el último de los deberes anotados, han llevado a que la Corte garantice un mínimo de protección cuando quiera que se efectúen desalojos que afecten a aquellos sujetos de especial protección constitucional que no tienen una alternativa económica diferente. Aunque como regla general en esas situaciones no se ha inferido la existencia de derechos adquiridos, la jurisprudencia sí ha detectado la aplicación de diferentes fórmulas que modulan el reintegro de los predios ocupados, fundamentadas en el acaecimiento del derecho a la confianza legítima.

5.2. Derecho a la confianza legítima y la protección del espacio público frente a ocupaciones irregulares.

La sentencia T-314 de 2012, en la que se revisó la solicitud de protección de derechos de elevada por varios ciudadanos que ocupaban un predio distrital (bien de naturaleza fiscal) por más de 30 años, la Corte explicó de manera cuidadosa que la buena fe se puede hacer extensiva a los invasores de un inmueble cuando quiera que la conducta permisiva de la Administración conlleve a la generación una expectativa equivocada de dominio sobre el predio. Aunque el paso del tiempo impide la consolidación de una propiedad, sí implica la generación de un trato diferente –si se quiere, más comedido o cauteloso– frente a las reglas que rigen los desalojos.

En dicha providencia se explicó que la consecuencia directa que se genera a raíz de la modificación de la situación jurídica creada por la Administración, consiste en la obligación de suministrar las condiciones que resulten necesarias para restablecer el equilibrio de las partes con la menor cantidad de traumatismos; ya que si bien es cierto que el Estado actúa legítimamente al recuperar los espacios públicos, también lo es que respecto de esas

situaciones está constitucionalmente obligado a ofrecer las alternativas necesarias para aminorar la pérdida de la vivienda.

En otras palabras, el Estado debe evitar “que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a otras violaciones a derechos humanos”⁸⁸, y tiene que verificar previamente y conforme a cada caso, la situación de vulnerabilidad de los habitantes con el fin de tomar las medidas pertinentes, ya sea para proporcionar otro albergue, el reasentamiento o el acceso a subsidios o sistemas de financiación.

Específicamente en el ámbito de protección de la población desplazada por la violencia, la jurisprudencia ha advertido que este procedimiento debe desarrollarse bajo un debido proceso estricto que proscriba, por ejemplo, los desahucios realizados de manera violenta, y que acate diligentemente el valor número 8 adscrito a los principios sobre la restitución de la vivienda y el patrimonio de los refugiados y personas desplazadas de la ONU (PINHEIRO).

En aplicación de esas pautas, en la sentencia T-264 de 2012 se definieron algunos criterios básicos que se deben tener en cuenta al momento de efectuar un desalojo cuando ello implique la afectación del statu quo de un sujeto de especial protección o, específicamente, de una persona desplazada por el conflicto armado interno:

“ Derecho a ser oportunamente consultados.

- * Derecho a ser notificados e informados con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo;
- * Derecho a que durante el desalojo estén presentes los funcionarios del gobierno o de sus representantes;
- * Derecho a la obtención de la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desahucio;
- * Derecho a que no se efectúen desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- * Derecho a que se disponga de recursos jurídicos adecuados,

* Derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación de los tribunales y

* Derecho a que se garantice a las personas en situación de vulnerabilidad, una opción de acceso a la vivienda digna adecuada, de acuerdo con la particularidad de cada caso en concreto, teniendo en cuenta el contexto que origina tal situación.”

A su vez, en la misma sentencia se efectuó una relación de algunas de los fallos de tutela que se han proferido sobre el tema⁸⁹. Esas tipologías de protección, que terminan por determinar el contenido del derecho al debido proceso dentro de un desalojo, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

-a- En la sentencia T-078 de 2004 la Corte conoció el caso de un grupo de familias desplazadas que se asentaron en las márgenes de unas quebradas del municipio de Florencia, cuya área había sido declarada por las autoridades competentes como zonas de riesgo, razón por la cual la Alcaldía y la Cámara de Comercio de la ciudad iniciaron las actuaciones tendientes al desalojo de los demandantes.

En respuesta se ordenó asegurar a los afectados un albergue provisional en condiciones dignas e iniciar los trámites para su incorporación en los programas de atención de población desplazada.

-b- Por otro lado, en la sentencia T-770 de 2004 se estudió el caso de 30 familias, víctimas del desplazamiento forzado, que se instalaron en un bien fiscal y construyeron en el lugar moradas precarias, ubicado en la vía paralela al río Medellín en el municipio de Bello. Dadas las circunstancias, las autoridades competentes ordenaron la restitución y el desalojo de los afectados. Al determinar que existió una lamentable indiferencia por parte de la Administración, se concedió el amparo y se ordenó entregar un albergue provisional que cuente con unas condiciones dignas e inscribir a los accionantes en los programas adelantados por el gobierno.

-c- Más adelante, en sentencia T-967 de 2009 nuevamente se emitió una orden para brindar a una desplazada un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana e incluirla en los programas de atención correspondientes. Esta persona había ocupado a la fuerza un inmueble fiscal abandonado en la ciudad de Fusagasugá y aunque la Corte negó la

suspensión de la diligencia de desalojo, sí reafirmo que a esta persona debía ser trasladada a un refugio para vivir.

-d- En jurisprudencia más reciente, la sentencia T-331 de 2011, se revisó la acción de tutela interpuesta por una mujer madre cabeza de familia en contra de la Alcaldía de Pereira a quien se le había ordenado el desalojo y la demolición de su vivienda, construida en una zona de “riesgo probado de deslizamiento”. Aunque la Sala determinó que la actora se encontraba asentada en un área de alto riesgo y de especial importancia ecológica, lo que legitimaba a la Administración para recuperar el espacio público, infirió que se había omitido la inclusión de la accionante en los programas de acceso a vivienda, por lo que ordenó informar, acompañar e incluir a la afectada dentro de esos beneficios.

-e- Finalmente en la sentencia T-527 de 2011 la Corte conoció de la acción de tutela interpuesta por varios accionantes contra el Municipio de Villavicencio, al haber ordenado el desalojo del espacio público que se encontraban ocupando desde hace 10 años. En respuesta, ordenó suspender la medida de desalojo hasta el momento en que se otorgaran soluciones de vivienda a las familias afectadas; realizar un censo sobre cada una de ellas; incluirlas dentro de los planes de reubicación de la entidad territorial y desarrollar todo el procedimiento con el acompañamiento del Ministerio Público y bajo las reglas del debido proceso.

Como se observa, la jurisprudencia proferida por las diferentes Salas de Revisión ha avalado consistentemente los procesos de desalojo o restitución adelantados por los diferentes tipos de autoridades. Sin embargo, a ellos ha antepuesto la existencia de unos parámetros constitucionales que deben aplicarse cuando se evidencie que se ha consolidado el derecho de confianza legítima en cabeza de los ocupantes o en el caso de que estos puedan ser considerados sujetos de especial protección constitucional. Con todo, se advierte que no existe una única forma de protección de derechos. Cada caso definirá los parámetros que será necesario aplicar, de manera que la devolución del predio no constituya un evento que suprima definitivamente algún valor constitucional.

6. Caso concreto.

6.1. Un grupo de familias presuntamente desplazadas y algunas de ellas indígenas, ocuparon un predio ubicado en la vereda Chinata, del municipio de Puerto Lleras, en el

departamento del Meta, denominado “Lomalinda”. El bien había sido donado en 1965 por un particular al entonces Ministerio de Gobierno para que en él se adelantaran proyectos científicos, culturales y agropecuarios, lo que llevó a la suscripción de un contrato de comodato que dio vida al “Instituto Lingüístico de Verano”. Al parecer por presiones de grupos violentos esa actividad culminó en 1997, lo que dio paso a la terminación del negocio jurídico y, como consecuencia del abandono del inmueble, a que muchas de sus edificaciones fueran presa del vandalismo y que las demás fueran paulatinamente ocupadas por los actores.

6.2. Por lo menos a partir del año 2002 la Alcaldía de esa municipalidad inició gestiones tendientes a obtener la titularidad del predio. Da cuenta de estas el texto de la respuesta enviada por la Secretaría General del Ministerio del Interior al municipio de Puerto Lleras, de fecha 31 de mayo de 2002:

“Señor Alcalde: || El despacho a su cargo en varias oportunidades ha mostrado interés en que le sea donado el predio “Lomalinda” (Puerto Lleras), propiedad de este Ministerio, para destinarlo a programas de índole social en beneficio de la comunidad de la región, tales como, realizar prácticas agropecuarias, utilizarlo como centro para la tecnificación y manejo de los suelos para dar nuevas alternativas al campo, además mejorar el nivel de vida de los campesinos y acondicionar el lago que existe dentro del predio para fomentar la recreación y el turismo de ese Municipio.”

También es importante tener en cuenta la solicitud elevada por el alcalde de Puerto Lleras al Ministerio el 2 de junio de 2004:

6.3. Como consecuencia de esos trámites, a través de la Resolución 1387 de 2004⁹⁰ el Ministerio del Interior y de Justicia transfirió a título gratuito el derecho de dominio a Puerto Lleras. Allí se incluyen las diferentes vicisitudes jurídicas aplicables al predio Lomalinda, las solicitudes que fueron elevadas por el municipio y se establece que el fundamento jurídico de la donación es la Ley 708 de 2001. En la parte resolutive solo se estableció que ese acto se efectuaba “para el uso exclusivo y desarrollo de las funciones establecidas en la Ley”, aunque en el capítulo de consideraciones se incluyó que en junio de 2004 ese ente territorial había planteado la legalización “de un programa de vivienda con las personas que actualmente ocupan el predio” ⁹¹.

6.4. En 2009 la Alcaldía de Puerto Lleras interpuso acción popular contra los ocupantes de “Lomalinda” en defensa del patrimonio público y con la pretensión de que se ordenara el reintegro del inmueble sin el reconocimiento de ninguna mejora. La primera instancia fue conocida por el Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta. En sentencia del 22 de febrero de 2011 dio la razón a la entidad demandante y ordenó la “entrega” de los lotes en un plazo de quince días. Luego de precisar los fundamentos legales que rigen las acciones populares conforme a la Ley 472 de 1998, de citar los artículos 103 de la Ley 388 de 1997⁹², 28 del Decreto 2811 de 1974⁹³, de definir qué es una licencia urbanística⁹⁴ y de resaltar el artículo 682 del Código Civil⁹⁵, la providencia acudió a la sentencia C-183 de 2003 y concretó los hechos que sustentaron el proceso. Para el efecto y producto de una inspección judicial (numeral 6) relacionó los ocupantes del predio y advirtió que ninguna de las partes procesales participó del traslado para alegar de conclusión. Bajo esas condiciones concluyó lo siguiente:

“De conformidad con las premisas normativas y fácticas que atrás se expusieron, se concluye que el predio LOMALINDA ubicado en la Jurisdicción del Municipio de Puerto Lleras, distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No 236-34410 y la ficha catastral No 00-01-003-0018-000, pertenece al Municipio de Puerto Lleras-Meta, por manera que le asiste a este ente territorial el derecho a promover la presente Acción Popular en defensa del Patrimonio Público, en contra de los actuales ocupantes del citado predio, con el fin de obtener su recuperación, máxime cuando los diferentes lotes en que hoy se encuentra dividido, han sido ocupados sin la anuencia o autorización de las autoridades administrativas y/o judiciales, lo que implica el desconocimiento del derecho e interés colectivo que le asiste a la comunidad de Puerto Lleras, de disfrutar de un mayor aprovechamiento cultural, científico o agropecuario de ese terreno, que injustificadamente se encuentra bajo el uso y goce de los demandados, quienes contrariando lo dispuesto por la Ley y la Constitución pretenden la primacía del interés particular.

(...)

Ahora bien, como la titularidad del dominio sobre el predio Lomalinda estaba en cabeza de la Nación y a partir del año 2004, del Municipio de Puerto Lleras, es obvio que no se trata de un bien baldío.

3. Los demandados han desconocido la naturaleza del bien que en este asunto el ente demandante pretende recuperar por hacer parte del patrimonio público, arrogándose derechos que ni la ley ni la Constitución Política (artículo 63) le otorga a los particulares sobre esta clase de bienes, de ahí que de una ocupación arbitraria no pueden derivarse derechos de posesión, pues como arriba se dijo, los bienes de Uso Público, los parques naturales, los parques naturales (sic), el patrimonio arqueológico de la nación, entre otros, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. De igual modo se advierte que la parte demandada se ha sustraído del cumplimiento de la normatividad que establece la obligatoriedad de acudir a las autoridades establecidas por la administración para la obtención de las licencias o permisos de construcción, quienes son las encargadas de verificar que toda obra se sujete a los planes de ordenamiento territorial y a las normas urbanísticas, son pena de incurrir en sanciones.”

(...)

6. Se colige de lo anterior, que al predio en cuestión no se le ha dado la destinación consagrada en la Resolución No 1387 de 2004, y que tampoco se ha desarrollado en el mismo el Plan Cultural y Turístico que se determinó en el Acuerdo 011 de 2004.

(...)

7. Con base en los fundamentos legales y jurisprudenciales invocados en esta providencia, debe despacharse favorablemente las súplicas del líbelo, y por tanto, se ordenará a las personas demandadas, restituir al Municipio de Puerto Lleras-Meta, los lotes que están ocupando, como se pudo constatar en la diligencia de inspección judicial, los cuales hacen parte del predio LOMALINDA, identificado con la matrícula inmobiliaria No 236-34410, sin que haya lugar a que los accionados ejerzan derecho de retención por razón de mejoras.

8. El Municipio de Puerto Lleras, por su parte, debe desarrollar en el predio LOMALINDA programas culturales, científicos o agropecuarios, y/o los establecidos en la escritura pública No 731 de 1965, la Resolución 1387 de 2004, el Acuerdo 011 de 2004, ciñéndose al ordenamiento legal y constitucional.

9. La orden de entrega o restitución no se hace extensiva al señor JULIO CESAR MONTENEGRO SÁNCHEZ quien está habitando en el lote que le fue adjudicado a la señora CARMEN RUBIELA GELPUD RIASCOS, por parte del Incoder mediante Resolución 0100 del 9

de junio de 2005, en atención a que mediante la prueba pericial que no fue controvertida en el asunto, se determinó que 2.885 metros cuadrados del bien adjudicado por el Incoder a la señora GELPUD RIASCOS corresponden al lote No 1 del plano que obra a folio 44 del Cuaderno No 1, es decir, que hacen parte del predio LOMALINDA. (...).

10. No sucede lo propio con el señor FLAMINIO VÁSQUEZ CANTOR, respecto de quien no se demostró que tuviese un título de adjudicación por parte del Incora o del Incoder, como se afirmó en la contestación de la demanda, sin que tal hecho se pueda tener como acreditado con la fotocopia de la comunicación que obra a folio 218 del cuaderno No 1, pues allí no se indica de qué inmueble se trata, desconociéndose igualmente, si el solicitante canceló las expensas que en el oficio se le informó debía pagar antes de obtener el título de adjudicación que en ese entonces estaba solicitando.

11. En lo que respecta al señor EMILIANO FORERO GUZMAN ocupante del lote No 51, quien junto con su núcleo familiar integrado por ETELVINA RESTREPO PÉREZ (ocupante del lote No 52), AURORA FORERO RESTREPO (quien ocupa una de las casas del lote No 50) NORA FORERO RESTREPO (quien ocupa la casa del lote No 60), JOSUE FORERO RESTREPO (ocupante de la casa del lote No 53) JUAN FORERO RESTREPO (ocupante de la casa del lote No 54) y DAVID FORERO RESTREPO (quien ocupa la otra casa del lote No 50), según la fotocopia de la constancia que reposa a folio 220 del cuaderno No 1, expedida por el capitán del resguardo indígena Panuré, pertenecen a la etnia Piratapuyo, es del caso anotar, que como lo ha reiterado la Corte Constitucional en sus diversos fallos, si bien es cierto que las comunidades indígenas deben velar por la preservación de los recursos naturales (art. 330-5 CP) y que la explotación de los mismos en sus territorios deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de éstas, y por lo tanto, su participación en las decisiones que se adopten al respecto es obligatoria, ello no significa que dichas comunidades tengan sobre estos recursos una propiedad omnímoda, pues los mismos pertenecen a la Nación y su aprovechamiento involucra el interés general, razón por la cual los derechos de dichas comunidades deben armonizarse con el interés general. (...)."

La segunda instancia de la acción popular, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Villavicencio, a través de providencia del 22 de junio de 2011, resolvió confirmar el fallo de primera instancia, "haciendo salvedad que la sentencia surte efectos frente a quienes fueron demandados y respecto del predio descrito en la Escritura Pública

731 de marzo de 1965”.

Allí también se hizo referencia al sustento constitucional y legal de las acciones populares, se citó el desarrollo que la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha aplicado al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público⁹⁶ y, frente a los argumentos presentes en el recurso de apelación, de manera tajante el Tribunal aclaró que “Lomalinda” es un bien de uso público que ostenta una protección especial de carácter ambiental y de manera alguna puede ser objeto de apropiación. Posteriormente señaló que ni en la Resolución 1387 de 2004 o en el acta de entrega del predio se incluyó alguna obligación sobre la legalización de programas de vivienda y enseguida citó el Acuerdo 011 de 2009 expedido por Cormacarena, en el cual se declaró “Reserva Hídrica el sistema de Humedales de la Laguna de Lomalinda en la vereda de Chinata, Municipio de Puerto Lleras, departamento del Meta, se establece su relimitación, se adopta el plan de manejo Ambiental y se reglamenta su uso”. Específicamente transcribió el artículo 10:

“Artículo 10. Prohibición de urbanizar. El Departamento Administrativo de Planeación Municipal y/o las Curadurías Urbanas, o las entidades que cumplan sus respectivas funciones, no podrán autorizar o viabilizar a través de los instrumentos de la gestión urbanística obras de urbanismo o construcción dentro de los linderos de la Reserva Hídrica “Sistema de Humedales Laguna de Lomalinda”, establecidos en el presente acto administrativo”.

Bajo esos parámetros el juez de segunda instancia de la acción popular concluyó lo siguiente:

“II.13. Por manera que, establecido que el predio donado por el señor ARMANDO URREGO BERNAL, al Estado mediante Escritura Pública No. 731 del 11 de marzo de 1965 y éste los cedió al Municipio de Puerto Lleras (Meta), constituye patrimonio público y que por estar al margen de la Laguna Lomalinda declarada zona de humedal, lo convierte en un bien de uso público y que además de ello reviste gran importancia por ser la base fundamental para preservar el ecosistema, debe ser protegido por el Estado frente a los actos perturbadores, para que se haga un uso y manejo adecuado, se armonice las actividades humanas con los principios de desarrollo sostenible, se proteja su biodiversidad, y se restablezca y proteja las áreas de recargas de acuíferos que lo conforman, además de ser catalogado como sitio turístico y de interés general como se dejó anotado.

II.14. Siendo por lo tanto el predio objeto de controversia un bien que pertenece al patrimonio público para el uso y goce de la comunidad en general, no puede prevalecer el interés particular de los ocupantes sobre el interés general.

II.15. Así las cosas, habrá de confirmarse la sentencia, pues la ocupación que vienen realizando los demandados, como ya se dejó (sic) anotado, sobre el predio “Lomalinda”, donado al Estado y cedido al municipio de Puerto Lleras (Meta), por pertenecer al patrimonio público y por lo tanto de uso público, dada la naturaleza del mismo, es ilegal y para poder realizar cualquier obra o mejora debe solicitarse autorización ante las autoridades respectivas, pues este bien, además de no ser baldío, no puede ser adquirido por terceros por el fenómeno prescriptivo, por expresa prohibición del artículo 63 de la CN.”.

6.5. Ante la inminencia del desalojo del predio “Lomalinda”, varios de los ocupantes del bien interpusieron una acción de cumplimiento, sustentada en el considerando de la Resolución 1387 de 2004 que consignó posibilidad de “legalizar un programa de vivienda”. En sentencia del 02 de noviembre de 2011 expedida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, se denegaron las pretensiones de la demanda ya que en el acto administrativo no existe un “mandato imperativo, inobjetable, expreso, que no ofrezca el más mínimo motivo de duda (...) en ninguna parte del acto administrativo esgrimido por la parte actora, se impone al Municipio de Puerto Lleras mandato alguno relacionado con las pretensiones de la demanda, y como consecuencia, es imperioso concluir que las (sic) éstas carecen de fundamento legal (...)”.

6.6. Como consecuencia, cuatro meses después, a través de la presente acción de tutela varias de las familias ocupantes del inmueble censuran las decisiones tomadas dentro de la acción popular. Esos fallos judiciales ordenaron el desalojo del predio denominado “Lomalinda”, lo que a juicio de ellos desconoce la Constitución, la jurisprudencia, la Ley 472 de 2008, la Resolución 1387 de 2004 proferida por el Ministerio del Interior, y la solicitud de transferencia del bien que en su momento elevó el municipio de Puerto Lleras a la cartera gubernamental mencionada.

Los jueces de instancia denegaron la protección de los derechos fundamentales invocados. Ambos consideraron que la acción no cumple con el requisito de inmediatez debido a que se presentó 8 meses después de la sentencia de segunda instancia. La primera instancia

argumentó que en el caso no hay una valoración arbitraria de las pruebas y que para hacer valer la condición de desplazados, los actores pueden acudir a los organismos administrativos autorizados. La segunda, por su parte, planteó la improcedencia general del amparo constitucional para censurar las actuaciones judiciales en firme.

6.7. Conforme a lo expuesto la Sala procederá a verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

6.7.1. Requisitos generales de procedibilidad:

- Relevancia constitucional del asunto. La Sala considera que este caso cumple con este requisito de procedibilidad debido a que en él se plantea la presunta vulneración de los derechos fundamentales generada en las órdenes desalojo de un bien inmueble que ha sido ocupado por algunos de los actores por más de 14 años. Como se advirtió, los procesos de restitución de predios tienen claras repercusiones con varios derechos fundamentales y algunas pautas de protección consignadas en los instrumentos internacionales. Por lo demás, sobre el tiempo que ha transcurrido y las actuaciones que se han producido a nivel administrativo y judicial, se debe establecer el alcance del principio de confianza legítima y las atribuciones aplicables a los demandantes en el trámite de restitución.
- Agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios. Los hechos por los cuales fue interpuesta la acción de tutela que actualmente estudia la Sala Quinta de Revisión se originan en una acción popular en la cual se presentó la apelación correspondiente y sobre la cual no existe más recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa.
- Principio de inmediatez. Como lo ha explicado esta Corporación, la acción de tutela está sometida a su interposición dentro un plazo objetivo y razonable. La importancia de esta exigencia radica en lo siguiente: (i) garantiza una protección urgente de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados; (ii) evita una lesión desproporcionada a atribuciones jurídicas de terceros; (iii) resguarda la seguridad jurídica; y (iv) desestima las solicitudes negligentes.

En este caso la acción de tutela fue presentada dentro de un término razonable. En efecto, contrario a lo planteado por los jueces de instancia, el amparo se interpuso 897 meses

después de proferida la sentencia de segunda instancia⁹⁸ y 4 meses después del fallo que decidió la acción de cumplimiento⁹⁹, lo que constituye un término prudencial teniendo en cuenta la complejidad del asunto y las calidades personales de los actores.

- En caso de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales. El requisito no es aplicable al asunto bajo estudio ya que las anomalías que se alegan son de carácter sustantivo, fáctico y vulneración directa de la Constitución.

- Identificación de los hechos que generan la violación y que ellos hayan sido alegados en el proceso judicial, en caso de haber sido posible. Los hechos propuestos como vulneradores de derechos fundamentales son: (i) desconocimiento de los términos constitucionales y jurisprudenciales de protección de la población desplazada y (ii) ausencia de valoración de los instrumentos que consignaron la “legalización” de los programas de vivienda.

- Que el fallo controvertido no sea una sentencia de tutela. Como se ha indicado, las providencias que se censuran hicieron parte de un proceso de acción popular.

6.7.2. Requisitos específicos de procedibilidad. Cumplidos los criterios generales de procedibilidad la Sala pasará a examinar si se configura el defecto sustantivo, fáctico o si las providencias vulneran de manera directa la Constitución Política.

* Defecto sustantivo y vulneración directa de la Constitución.

Los demandantes consideran que las providencias dictadas dentro de la acción popular que derivó en la orden de desalojo del predio “Lomalinda” desconocen la Ley 472 de 1998, la naturaleza del bien inmueble, la Resolución 1387 de 2004 y los actos previos a su expedición, así como la protección constitucional aplicable a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

En la acción no se precisa de qué manera los operadores judiciales demandados habrían pasado por alto la Ley 472 de 1998. En todo caso, la Sala comprueba, a partir de los pasos narrados por los jueces de instancia, que el trámite de la acción popular se ajustó a las condiciones y competencias fijadas en esa norma y que las familias demandadas fueron

notificadas y ejercieron su derecho de defensa a través de apoderado judicial. De tal forma que respecto de este cargo no se configura la existencia del defecto sustantivo planteado.

Por su parte, en lo que se refiere a las demás anomalías señaladas por los demandantes, esta Sala considera que tampoco se configura un defecto sustantivo debido a que las sentencias proferidas dentro de la acción popular fueron dictadas teniendo en cuenta la naturaleza del bien inmueble lo que obliga a la restitución del inmueble en los términos de la sentencia C-183 de 2003.

No obstante, es decir, sin perjuicio de las decisiones tomadas en el curso de la acción popular, esta Sala de Revisión considera necesario adecuar la orden de restitución con las atribuciones adscritas al derecho a la confianza legítima. En efecto, la Corte considera que en esas providencias no tuvieron en cuenta las atribuciones radicadas en cabeza de algunos de los demandantes, sobre todo atendiendo el tiempo que llevan ocupando el predio, el régimen jurídico mixto aplicable a este y su posible condición como desplazados, así como en algunos casos, su carácter de indígenas.

No hay una única forma jurídica aplicable a los predios de los que es propietario el Estado. Para definir el régimen normativo adscrito a cada dominio, es imperativo determinar su naturaleza. A lo largo de esta providencia se insistió en la defensa de los bienes inmuebles de carácter público y para algunos de ellos se planteó la existencia de una protección especial constitucional (arts. 63, 79 y 80 C.P.). En esta medida la Sala debe reiterar la subregla contenida en la sentencia C-183 de 2003, en la que se infirió que la ocupación temporal, irregular o autorizada de los bienes de uso público no genera ningún tipo de derecho de propiedad a favor de los particulares.

Sin embargo, también se advirtió que otros predios pueden ser adjudicados a los particulares, cuando quiera que se cumplan, de manera diáfana, con los requisitos y límites establecidos en la ley. Adicionalmente se destacó que la jurisprudencia constitucional ha otorgado un conjunto definido de atribuciones en cabeza de las personas que deben reintegrar un bien. Se destacó que cuando puedan ser consideradas sujetos de especial protección y hayan permanecido en el lugar por mucho tiempo, a ellas se les deben garantizar las prerrogativas adscritas al principio de confianza legítima y los principios sobre la restitución de la vivienda aplicables a las personas desplazadas por la violencia.

a)- En el presente caso la Corte debe destacar, al igual que las autoridades judiciales demandadas, que LA TOTALIDAD del predio “Lomalinda” es un bien de uso público que cuenta con protección ambiental especial. Da cuenta de ello el Acuerdo número 011 de 2009 (septiembre 1º) proferido por la Corporación para el Manejo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena –Cormacarena-100, en el que se declara como reserva hídrica el “Sistema de Humedales de la Laguna de Lomalinda” en una extensión de 1.262,69 hectáreas.

Dentro de dicho marco normativo, la Sala comparte y apoya íntegramente las inferencias jurídicas que fueron consignadas en las sentencias proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Villavicencio. Por tanto, la zona definida allí es inalienable, imprescriptible e inembargable y toda actividad u obra que se desarrolle no debe poner “en riesgo la función ecológica e hídrica del sistema de humedales, la conservación de los Recursos Naturales Renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en la zona”¹⁰¹. Es más, se debe reafirmar que es obligación de todas las autoridades ambientales, en especial la Corporación Autónoma, evitar que el área sea ocupada, colonizada o explotada y que en ella se extiendan “nuevas”¹⁰² redes de servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior, sin embargo, no tiene el poder de justificar el desalojo de todos los actores y sus familias respecto de una pequeña porción del predio “Lomalinda”, como se explica a continuación:

b)- De acuerdo al Acuerdo 011 de 2009 existe una pequeña porción del sistema de humedales que es compatible con el uso de una vivienda bajo determinadas restricciones.

En el artículo 4º de ese acto se establecen tres tipos de zonificación de la superficie de protección. La primera se denomina “Áreas de Preservación y Protección Ambiental”, compuesta de 1089.89 hectáreas (86.31% del área total) y se define por: “son espacios que mantienen integridad en sus ecosistemas y tienen características de especial valor en términos de singularidad, biodiversidad para el mantenimiento de la estructura y funcionalidad del complejo de humedales”. Allí expresamente se establecen las siguientes prohibiciones: “Actividades agrícolas y pecuarias (pancoger, industriales), centros de recreación y turismo, uso urbano, uso industrial, aprovechamientos forestales concesiones de

agua, desecación y/o rellenos de cuerpos de agua”.

La segunda área se denomina “de recuperación ambiental” y se extiende por 7,29 hectáreas que han sido afectadas por la actividad humana (principalmente el turismo) pero que, por su importancia, deben ser restauradas. En el Acuerdo se concretan los siguientes usos prohibidos: “Actividades agrícolas y pecuarias (pancoger, industriales), centros de recreación y turismo, viviendas, uso industrial, aprovechamientos forestales concesiones de agua, desecación y/o relleno de cuerpos de agua” (negrilla y subrayado fuera de texto original).

Estas dos zonas hacen parte de un ámbito de protección especial dentro del sistema de humedales de “Lomalinda” y de manera estricta deben ser incluidas dentro de las premisas normativas señaladas en el subtítulo anterior [a)-], en la medida en que plantean la conservación del lugar y restringen el uso y acceso por parte de los particulares. Sobre estas no es posible declarar la existencia de ningún derecho real y, por el contrario, debe procederse a efectuar los desalojos o la expropiación correspondiente¹⁰³.

A diferencia de las anteriores, la tercer área fijada por el artículo 4º del Acuerdo 011 de 2009 se denomina “de producción sostenible bajo condicionamientos ambientales específicos”. Esta tiene una extensión de 90.55 hectáreas (7,2% del sistema) y es definida de la siguiente manera: “Es una zona bastante degradada con suelos muy pobres con limitantes biológicas y químicas por la acidez del suelo. La infraestructura creada por los antiguos habitantes y por los pobladores, se destina actualmente para viviendas y vías de acceso principalmente. || Esta área deberá ser sometida a reglamentaciones encaminadas a prevenir y controlar los impactos ambientales generados por su explotación o uso, asegurando el desarrollo sustentable, para la cual se requieren acciones dirigidas a prevenir, controlar, amortiguar, reparar o compensar los impactos ambientales desfavorables.”

Más adelante el Acuerdo 011 fija los tipos de uso que se aplican y prohíben en esta zona:

“Uso principal. Desarrollos sustentables de las comunidades establecidas en estas zonas de producción sostenible.

Uso compatible. Actividades de producción limpia, agroforestería, implementación de sistemas silvopastoriles, actividades productivas bajo el concepto de la agroecología, reforestación y recuperación de la calidad de agua, recuperación de la red hidrológica.

Uso condicionado. Viviendas, actividades de investigación y docencia.

Uso prohibido. Actividades agrícolas y pecuarias (industriales), piscicultura centros de recreación y turismo (piscinas artificiales), usos industriales, concesiones de agua, desecación y/o relleno de cuerpos de agua, construcción de vías de todo tipo”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

La Sala advierte, entonces, que no todo el sistema de humedales de la laguna de Lomalinda es incompatible con la permanencia de las viviendas. La zona de producción sostenible permite este tipo de uso con algunos condicionamientos que deben ser corroborados periódicamente por parte de las autoridades ambientales.

Las sentencias dictadas en el curso de la acción popular no previnieron la existencia de esa diferenciación. Solamente refirieron, en abstracto, que el Acuerdo 011 de 2009 establece la reserva hídrica y concluyeron, en perjuicio de los derechos de los actores, que ese acto impide que ellos y sus familias permanezcan en el lugar. En contraste, a partir de la lectura completa de esa norma, la Sala infiere que la presencia de las viviendas en un sector del sistema de humedales sí es permitida, siempre y cuando cumplan con TODAS las restricciones, con el plan de manejo ambiental¹⁰⁴ y garanticen que no ponen en peligro “la función ecológica e hídrica del sistema de humedales, la conservación de los Recursos Naturales Renovables y la condición natural de los ecosistemas presentes en la zona”¹⁰⁵. Por tanto, en caso de no cumplir alguna de las condiciones impuestas por la autoridad ambiental, el ocupante infractor deberá restituir el inmueble de manera definitiva, en los términos de la sentencia C-183 de 2003.

c)- Es evidente que para poder determinar el alcance de los derechos de los demandantes, es imperativo reconocer que la naturaleza del bien cambió con el paso de los años. Esto no solamente es necesario para aclarar la calidad que han ostentado los ocupantes del inmueble sino también para identificar que, sin duda, a algunos de ellos les es aplicable el principio de confianza legítima y que, en consecuencia, el término de 15 días establecido para la “entrega” del predio desconoce la Carta Política.

Los operadores judiciales demandados advirtieron que “Lomalinda” es un bien de uso público y que, por tanto, no quedaba otra alternativa que ordenar el desalojo de los demandantes.

Aunque no es posible determinar la fecha en que la mayoría de las familias ocupantes del predio iniciaron la ocupación irregular del bien, sí se ha concretado que hasta el 28 de febrero de 1997¹⁰⁶ allí funcionó el “Instituto Lingüístico de Verano” y que a partir de esa fecha: (i) se dio por terminado el comodato que había suscrito el Ministerio del Interior (en calidad de propietario¹⁰⁷) y (ii) se inició un proceso de saqueo de algunas construcciones y de ocupación irregular de otras edificaciones.

Esta Sala no pasa por alto que la declaración jurídica de protección ambiental de la reserva fue generada en el año 2009. Solo a partir de esta fecha es posible inferir que la categoría normativa de ese inmueble es la de “bien de uso público”. Con anterioridad, hay que destacar que él había dejado de ser un bien baldío desde el momento en que fue adjudicado por el Ministerio de Agricultura al señor Armando Urrego Bernal (12 de diciembre de 1957¹⁰⁸). Con todo, para el año de 1997, en la fecha en que se inició su ocupación irregular, y por lo menos desde 1965, “Lomalinda” tenía la categoría de un bien fiscal de propiedad del Ministerio del Interior y luego –a partir de 2004- como parte del patrimonio del municipio de Puerto Lleras.

Ahora bien, de acuerdo a lo definido por la sentencia C-255 de 2012 –citada- existen dos tipos de bienes fiscales: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”¹⁰⁹; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”¹¹⁰, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos.”¹¹¹.

Atendiendo que el predio “Lomalinda”, de propiedad del municipio de Puerto Lleras no estaba destinado al funcionamiento de ningún ente o a la prestación de algún servicio público, la Sala concluye, que hasta 2009 ese bien tenía la categoría de bien fiscal adjudicable.

Así las cosas, la Corte deduce que la llegada de los demandantes sobre el predio “Lomalinda” se efectuó cuando este podía ser ocupado con la expectativa legítima de ser adjudicado, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994. Si bien conforme al artículo 63 de la Constitución Política al día de hoy no puede ser transferida la propiedad de esos bienes a ningún particular, ello no obsta para que, en aplicación de la

subregla contenida en la sentencia C-183 de 2003 el uso de la zona de producción sostenible pueda ser autorizado a través de permisos o concesiones temporales y condicionadas al cumplimiento del plan de manejo ambiental, otorgados por el municipio de Puerto Lleras, de manera que se garantice su aprovechamiento sostenible.

Por todo lo expuesto, se infiere que la orden de desalojo dictada por el Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Villavicencio debe ser ajustada, de manera que opere con respecto a aquellas personas que incumplan el plan de manejo ambiental y que no reúnan cualquiera de los requisitos señalados a continuación.

d)- En los términos expuestos, la Sala concederá la protección del derecho a la confianza legítima de los actores, para lo cual ajustará las órdenes dictadas dentro de la acción popular, aunque, en todo caso, revalidará la orden de desalojo sobre el bien.

La Corte no pasa por alto que en el curso de las acciones de cumplimiento, popular y la tutela, se ha advertido y denunciado que algunas de las personas que ocupan el predio “Lomalinda” no tienen el carácter de desplazadas, que tienen otras propiedades en el sector o inclusive, que algunas autoridades locales han aprovechado la situación de la zona para ocupar lotes o viviendas¹¹². Teniendo en cuenta este hecho y que sólo dos de los demandantes afirmaron tener la calidad de desplazados por la violencia sin dar mayor detalle sobre esta situación¹¹³, esta Sala de Revisión considera necesario diferenciar el alcance de las órdenes de la siguiente manera:

6.7.2.1. A favor de todo ocupante que logre probar su real calidad de desplazado por la violencia ante o que no tenga más bienes inmuebles a su nombre o de su cónyuge o compañero permanente y que no cuente con una alternativa económica diferente, la Alcaldía de Puerto Lleras procederá, en el término de 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo, a iniciar las gestiones para proferir los actos administrativos en los que otorgue permiso temporal y condicionado sobre el predio de uso público “Lomalinda”, únicamente en la zona de producción sostenible, en los términos de la sentencia C-183 de 2003 y del Acuerdo 011 de 2009 proferido por Cormacarena, para permanecer en el mismo durante el tiempo que sea necesario hasta que les sea adjudicado un nuevo terreno por parte del municipio o del Incoder.

El permiso tendrá una vigencia anual prorrogable por el mismo tiempo, al término del cual se

evaluará el cumplimiento estricto del Acuerdo 011 de 2009 y el Plan de Manejo Ambiental respectivo y tendrá una cláusula en la que se permitirá la terminación unilateral cuando se evidencie la afectación del sistema de humedales de la Laguna de Lomalinda o se incurra en alguna prohibición. La terminación del permiso conllevará, en todo caso, a la restitución del bien inmueble y el desalojo del ocupante. Con todo, esta protección constitucional y, por tanto, el otorgamiento de los permisos solo se otorgará a aquellos ocupantes que cumplan los siguientes requisitos:

i. Haber ocupado el bien antes del mes de septiembre de 2009.

iii. Asistir a las reuniones programadas por Cormacarena, en las que se detallarán el conjunto de obligaciones que deben cumplir para poder vivir en la zona de producción sostenible del sistema de humedales y suscribir el compromiso respectivo. El ocupante del predio debe demostrar ante la Corporación Autónoma, en el término de 2 meses, que el uso que le da al suelo es compatible con lo previsto en el Acuerdo 011 de 2009 y las demás normas complementarias.

iv. El permiso asignado a todo ocupante autorizado deberá restringirse a la extensión de la Unidad Agrícola Familiar que el Incoder haya aprobado para esa zona del país. Estas personas deberán ajustarse a esa área de terreno en el término de 2 meses.

6.7.2.2. Se ordenará a la Alcaldía del municipio de Puerto Lleras que una vez profiera los actos administrativos que contengan los permisos temporales y condicionados para ocupar la zona de producción sostenible del predio “Lomalinda”, inicie las gestiones, en compañía del Incoder, para identificar bienes inmuebles que puedan ser adjudicados a esas familias.

6.7.2.3. Se ordenará a la Alcaldía del municipio de Puerto Lleras que, con fundamento en los artículos 63, 79 y 82 y de la sentencia C-183 de 2003, re-inicie las gestiones necesarias para efectuar el desalojo policivo de todas las personas que no reúnan alguno de los requisitos señalados en el numeral anterior y que se encuentren ocupando alguno de los lotes del predio “Lomalinda”. Todo lo anterior se deberá efectuar en un lapso no mayor a 3 meses. Para corroborar el cumplimiento de esta orden se deberán rendir informes detallados a la Procuraduría y la Defensoría Regional del Meta, quienes tienen que garantizar el reintegro del bien de uso público frente a estas personas, constatando especialmente la situación del señor ex-alcalde Euliser Guerrero Gasca. Se oficiará a estas entidades y se les remitirá copia

de la presente providencia.

6.7.2.4. También se oficiará a la Defensoría del Pueblo Regional del Meta para que ella verifique con precisión que los permisos de ocupación del predio “Lomalinda” se ajusten a esta sentencia y que las autoridades ambientales ejerzan sus funciones de protección respecto del sistema de humedales. También dejará constancia de los términos bajo los cuales se efectúa el desalojo de las personas que no cumplan con alguna de esas condiciones y obligará a que las autoridades ambientales verifiquen que la permanencia de cualquiera de ellos no afecta el sistema de humedales.

6.7.2.5. Se ordenará a la Contraloría del departamento del Meta que, en colaboración de Cormacarena, efectúe una auditoría sobre los predios que han sido adjudicados por el Incoder dentro del Sistema de Humedales de la Laguna de Lomalinda, especialmente el de la señora Carmen Rubiela Gelpud Riascos. Lo anterior, atendiendo que en el curso de las acciones populares se detectó que algunos predios no son aprovechados y explotados por las personas a las que les fue adjudicado.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, del 27 de marzo de 2012, que confirmó la decisión proferida por la Sala de Casación Civil de la misma Corporación, del 1º de marzo de 2012, dentro de la acción de tutela presentada por Nancy Peña Pérez, Blennye Hoyos, Carmen Rosa Santana, Jorge Alberto Ramírez López, Ferney Linares Briceño, Charles Alexander Guarnizo, Rogelio Angel Angel, Juan de Jesús Sánchez, Armando Chaparro, María Elena Arboleda, Celso Macías, Aurora Forero Restrepo, David Emiliano Forero Guzmán, Etelvina Restrepo, Josué Forero, Juan Felix Forero Restrepo y Nora Lucía Forero; contra la Alcaldía municipal de Puerto Lleras, la Inspección de Policía de la misma ciudad, la Gobernación del departamento del Meta, el Juzgado Civil del Circuito de Granada, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio – Sala Civil, el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, así como la Agencia Presidencial

para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Segundo.- CONCEDER la protección del derecho a la confianza legítima de los demandantes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Como consecuencia, AJUSTAR las sentencias proferidas por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, del 22 de junio de 2011, y el fallo del Juzgado Civil del Circuito de Granada-Meta, dictados dentro del proceso de acción popular invocado por el municipio de Puerto Lleras contra los ocupantes del bien inmueble “Lomalinda”.

El permiso tendrá una vigencia anual prorrogable por el mismo tiempo, al término del cual se evaluará el cumplimiento estricto del Acuerdo 011 de 2009 y el Plan de Manejo Ambiental respectivo y tendrá una cláusula en la que se permitirá la terminación unilateral cuando se evidencie la afectación del sistema de humedales de la Laguna de Lomalinda o se incurra en alguna prohibición.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía del municipio de Puerto Lleras que una vez profiera los actos administrativos que contengan los permisos temporales y condicionados para ocupar la zona de producción sostenible del predio “Lomalinda”, inicie las gestiones, en compañía del Incoder, para identificar bienes inmuebles que puedan ser adjudicados a esas familias.

Quinto.- ORDENAR a la Alcaldía del municipio de Puerto Lleras que, con fundamento en los artículos 63, 79 y 82 y de la sentencia C-183 de 2003, re-inicie la gestiones necesarias para efectuar el desalojo policivo de todas las personas que no reúnan alguno de los requisitos señalados en el argumento jurídico 6.7.2.1. y que se encuentren ocupando alguno de los lotes del predio “Lomalinda”. Todo lo anterior se deberá efectuar en un lapso no mayor a 3 meses. Para corroborar el cumplimiento de esta orden el municipio deberá rendir informes detallados a la Procuraduría y la Defensoría Regional del Meta, quienes a su vez tienen que garantizar el reintegro del bien de uso público frente a estas personas, constatando especialmente la situación del señor ex-alcalde Euliser Guerrero Gasca. A través de Secretaría General, OFICIESE a estas entidades y REMITASE copia de la presente providencia.

Sexto.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría Regional del Meta que verifiquen el cumplimiento integral de este fallo. Específicamente que establezcan con precisión que los permisos de ocupación del predio “Lomalinda” se ajustan a esta sentencia

(argumento jurídico 6.7.2.1.) y que las autoridades ambientales ejercen sus funciones de protección del sistema de humedales. Esas entidades dejarán constancia de los términos bajo los cuales se efectúa el desalojo de las personas que no cumplan con alguna de esas condiciones y obligará a que las autoridades ambientales verifiquen que la permanencia de cualquiera de ellos no afecta el sistema de humedales.

Séptimo.- ORDENAR a la Contraloría del departamento del Meta que, en colaboración de Cormacarena, efectúe una auditoría sobre los predios que han sido adjudicados por el Incoder dentro del Sistema de Humedales de la Laguna de Lomalinda, especialmente el de la señora Carmen Rubiela Gelpud Riascos. Lo anterior, atendiendo que en el curso de las acciones populares referidas en esta sentencia, se detectó que algunos predios no son aprovechados y explotados por las personas a las que les fue adjudicado. A través de Secretaría General, expídase copia de esta sentencia con destino a tal entidad.

Octavo.- OFICIAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras para que presten colaboración al municipio de Puerto Lleras en la determinación de las personas que ocupan el predio Lomalinda y que realmente fueron desplazados por la violencia.

Noveno.- ORDENAR a Cormacarena que en coordinación con la Alcaldía de Puerto Lleras y en un término no mayor a 2 meses, proceda a efectuar reuniones con los ocupantes del sistema de humedales de la laguna de Lomalinda para establecer los usos permitidos del suelo, fijar los límites de cada zona y aclarar las prohibiciones aplicables a los habitantes del lugar, conforme al Acuerdo 011 de 2009 y las normas que lo complementen. Ante la finalización de las mismas, cada familia deberá suscribir el compromiso de conservación y protección del bien y de cumplimiento del plan de manejo ambiental. Esta entidad rendirá informes semestrales a la Defensoría y la Procuraduría Regional del Meta acerca de las actividades de protección ejercidas a favor de la reserva hídrica. A través de Secretaría General, expídase copia de esta sentencia con destino a esa autoridad.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA T-857/12

Referencia: expediente T-3476024.

Acción de tutela presentada por Nancy Peña Pérez y otros contra la Alcaldía municipal de Puerto Lleras y otros.

Magistrado sustanciador: Jorge Iván Palácio Palacio.

Habiendo votado positivamente y firmado el proyecto presentado en este caso por el Magistrado sustanciador, estimo necesario consignar por escrito una muy sucinta aclaración sobre el sentido de mi voto en el presente asunto.

Particularmente, tal como lo he explicado con más amplitud frente a otras decisiones¹¹⁴, no comparto el alcance, en mi opinión desbordado, que con frecuencia se reconoce por parte de la Corte Constitucional a la acción de tutela contra decisiones judiciales, y que en el caso de

la sentencia a que me vengo refiriendo se pone de presente en la cita que se efectúa (consideración 3ª, páginas 12 a 22) de la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, de cuyas consideraciones discrepo parcialmente desde cuando fue expedida.

Mi desacuerdo con dicha sentencia, que el actual fallo invoca como parte de la fundamentación, radica en el hecho de que, en la práctica, especialmente las llamadas “causales especiales de procedibilidad” a que dicha providencia se refiere en su punto 25, abarcan todas las posibles situaciones que podrían justificar la impugnación común contra una decisión judicial, dejando así la imagen de que esta Corte estima que la acción de tutela constituye un recurso complementario, añadible a los establecidos en el proceso de que se trata.

Con ello, la solicitud y trámite de la acción de tutela al amparo de tales enunciados, deviene simplemente en una (o más) nueva(s) oportunidad(es) que se confiere(n) a quien se ha visto desfavorecido por la decisión adoptada por el juez competente, o lo que es lo mismo, en una (o varias) instancia(s) adicional(es), no prevista(s) en absoluto en el respectivo proceso debido, situación que difiere, de lejos, del propósito de protección subsidiaria a los derechos fundamentales que animó al constituyente de 1991, que vino a quedar reflejado en el artículo 86 superior.

Además, no sobra acotar que si bien esta corporación con fundamento en la sentencia C-590 de 2005 aduce sistematizar una línea jurisprudencial construida y decantada a partir de las consideraciones que se dejaron planteadas en la sentencia C-543 de 1992, ello no es exacto, ya que en realidad ese pronunciamiento¹¹⁵, de suyo sólo argüible frente a la casación penal por ser ésta la institución regulada en el precepto parcialmente declarado inexecutable (art. 185 L. 906 de 2004), se ha interpretado como si postulara lo contrario de lo que quedó decidido en la C-543 de 1992.

En efecto, mientras que en esa providencia de 1992 se consideró, con firmeza de cosa juzgada constitucional (art. 243 Const.), que no puede ser quebrantada, que la tutela contra decisiones judiciales atentaba contra la seguridad jurídica y contra otros importantes valores constitucionales, como el “principio democrático de la autonomía funcional del juez”, “la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia” y “la

función garantizadora del Derecho” que cumple el proceso, y en consecuencia se declaró inexecutable la preceptiva que reglamentaba tal posibilidad, en la C-590 de 2005 se presenta un amplio listado de situaciones, creyéndose que de inferirse la materialización de alguna de ellas, en opinión de quien realiza el control tutelar, de por sí le está permitido remover o dejar sin efecto la decisión judicial, cual si aplicara un recurso ordinario más, con lo cual se ha desquiciado gravemente su carácter excepcionalísimo y, en la práctica, se ha abatido la seguridad jurídica, que es también un derecho fundamental.

Por lo anterior, dado que la decisión adoptada con mi acuerdo y participación incluye algunas consideraciones con alcances de tal índole, que no comparto, aclaro el voto en el caso de la referencia.

Con mi acostumbrado respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

1 La acción de tutela relata las condiciones en que se forjó la familia indígena en este predio, de la siguiente manera: “(...) es menester dejar presente que al interior de estas humildes familias también se encuentra una familia indígena, cuyos hijos y asentamiento fue el resultado de que los estadounidenses y en aras del programa de evangelización realizado por el Instituto Lingüístico de Verano y con aceptación del gobierno, trajeran a dos personas, un hombre y una mujer, oriundos de las tribus PIRITAPUYO y TUCANO respectivamente. Estas dos personas se conocen y unen sus vidas y de esa unión nacen cinco hijos, los cuales son criados desde su nacimiento hasta la fecha en el predio de LOMALINDA.”

2 Estas consideraciones fueron desarrolladas recientemente por la Sala Plena en las sentencias SU 917 de 2010 y SU 195 de 2012.

3 “Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la

ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. || 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. (Resaltado fuera de texto).

4 “Artículo 2. (...) 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. (Resaltado fuera de texto).

5 Dentro de las sentencias más relevantes pueden citarse: T-043 de 1993, T-079 de 1993, T-158 de 1993, T-173 de 1993, T-055 de 1994, T-175 de 1994, T-231 de 1994, T-442 de 1994, T-572 de 1994, SU.327 de 1995, SU.637 de 1996, T-056 de 1997, T-201 de 1997, T-432 de 1997, SU.477 de 1997, T-019 de 1998, T-567 de 1998, T-654 de 1998, SU.047 de 1999, T-171 de 2000, T-1009 de 2000, SU.014 de 2001, T-522 de 2001, SU.1185 de 2001, T-1223 de 2001, SU.1300 de 2001, T-1306 de 2001, T-1334 de 2001, T-020 de 2002, T-080 de 2002, SU.159 de 2002, T-1057 de 2002, T-1123 de 2002, T-012 de 2003, SU.120 de 2003, SU.1159 de 2003, T-1232 de 2003, T-027 de 2004, T-205 de 2004, T-778 de 2004, T-1189 de 2004, T-039 de 2005, T-328 de 2005, T-465 de 2005, T-516 de 2005, T-902 de 2005, T-170 de 2006, T-1072 de 2006, SU.891 de 2007, T-1020 de 2007, T-276 de 2008, T-302 de 2008, T-402 de 1998, T-436 de 2008, T-489 de 2008, T-789 de 2008, T-906 de 2009, T-934 de 2009, T-947 de 2009, T-901 de 2010, SU.917 de 2010, T-957 de 2010, T-266 de 2011, T-429 de 2011 y SU.447 de 2011.

6 Al examinar el artículo 66 sobre error jurisdiccional señaló: “Conviene aclarar que la argumentación expuesta no significa que el juez de tutela y la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 86 superior, no pueda revisar las providencias proferidas por cualquier autoridad judicial, en aquellos casos en que al presentarse una “vía de hecho”, en los términos que han sido definidos en la Sentencia C-543 de 1992 y demás jurisprudencia de esta Corporación, se amenace o se vulnere un derecho constitucional fundamental. Nótese que en este caso se trata de una facultad de origen constitucional, que no implica la resolución de fondo del conflicto jurídico contenido en la providencia bajo revisión , ni se enmarca dentro del análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado -como es el caso del artículo que se examina-. Se trata simplemente del reconocimiento de que el juez, al igual que cualquier otra autoridad pública, se encuentra comprometido con el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los asociados dentro de la órbita constitucional; por ende, en caso de que una actuación judicial, incluso aquellas contenidas en una providencia, vulnere un derecho, será posible su amparo a través de la acción de tutela, sin perjuicio de la definición de las demás responsabilidades en los términos que han sido descritos en esta sentencia”.

7 Dijo: “La Corte ha reconocido que contra las decisiones judiciales ejecutoriadas procede en ciertos casos la acción de tutela. De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, en especial la contenida en la Sentencia C-543 de 1992, la tutela procede contra providencias judiciales cuando respecto de ellas se configura una vía de hecho, concepto que esta Corporación ha definido así: ‘Obsérvese que los defectos calificados como vía de hecho son aquellos que tienen una dimensión superlativa y que, en esa misma medida, agravan el ordenamiento jurídico. Los errores ordinarios, aún graves, de los jueces in iudicando o in procedendo, no franquean las puertas de este tipo de control que, por lo visto, se reserva para los que en grado absoluto y protuberante se apartan de los dictados del derecho y de sus principios y que, por lo tanto, en la forma o en su contenido traslucen un comportamiento arbitrario y puramente voluntarista por parte del juez que los profiere’ [T-231 de 1994].”

8 Expuso: “Esta Corte ha considerado reiteradamente, [...] que cuando se conculcan las disposiciones que asignan el conocimiento de los asuntos, procede acudir a la vía de hecho para que el juez adecue el procedimiento, siempre que no se cuente con otros medios de defensa, los existentes resulten ineficaces, o se interponga la acción de tutela para evitar la

realización de un perjuicio irremediable y grave”.

9 Manifestó: “Son numerosos y reiterados los pronunciamientos en los que se ha dejado en claro que los jueces de tutela forman parte de la jurisdicción constitucional (desde el punto de vista funcional). En esa medida, los jueces de instancia no pueden dejar de aplicar la Constitución, de acuerdo con el alcance que le ha dado su intérprete autorizado, independientemente de cuál sea el objeto del debate, en particular en lo que hace referencia a la tutela contra providencias judiciales. Y es por ello que tampoco son órganos de cierre en materia constitucional, de modo que en sede de tutela no pueden abstenerse de remitir a esta Corporación, para su eventual revisión, todas las decisiones de cualquier naturaleza que profieran al resolver este tipo de asuntos. Lo anterior armoniza con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución, que dispone que los fallos de tutela deberán ser remitidos a la Corte Constitucional “para su eventual revisión”, y con el artículo 241-9 del mismo estatuto, según el cual corresponde a esta Corporación “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”. En este orden de ideas, es preciso llamar la atención sobre la procedencia de la tutela contra todo tipo de providencias judiciales, en particular contra las sentencias de los órganos máximos de las jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa y jurisdiccional disciplinaria”.

10 Artículo 185 de la Ley 906 de 2004: “Decisión. Cuando la Corte aceptara como demostrada alguna de las causales propuestas, dictará el fallo dentro de los sesenta (60) días siguientes a la audiencia de sustentación, contra el cual no procede ningún recurso ni acción, salvo la de revisión. La Corte está facultada para señalar en qué estado queda el proceso en el caso de determinar que éste pueda recuperar alguna vigencia. En caso contrario procederá a dictar el fallo que corresponda. Cuando la Corte adopte el fallo, dentro del mismo lapso o a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes, citará a audiencia para lectura del mismo.”

11 Al respecto, la sentencia T-949 de 2003 señaló lo siguiente: “Esta Corte en sentencias recientes ha redefinido dogmáticamente el concepto de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta redefinición ha operado a partir del poder de irradiación del principio de eficacia de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.) y de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Constitución (arts. 1, 2, 13, 86, 228 y 230 C.P.). ||

En esta tarea se ha reemplazado el uso conceptual de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad”. Lo anterior ha sido inducido por la urgencia de una comprensión diferente del procedimiento de tutela con tal de que permita “armonizar la necesidad de proteger los intereses constitucionales que involucran la autonomía de la actividad jurisdiccional y la seguridad jurídica, sin que estos valores puedan desbordar su ámbito de irradiación y cerrar las puertas a la necesidad de proteger los derechos fundamentales que pueden verse afectados eventualmente con ocasión de la actividad jurisdiccional del Estado.”

12 Sentencia 173/93.

13 Sentencia T-504/00.

14 Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05.

15 Sentencias T-008/98 y SU-159/2000.

16 Sentencia T-658-98.

17 Sentencias T-088-99 y SU-1219-01.

18 Sentencia T-522/01

19 Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

20 Así lo sostuvo este Tribunal en la sentencia SU.917 de 2010, al señalar: “Teniendo en cuenta el rol protagónico que cumplen la Corte Suprema y el Consejo de Estado en sus respectivos ámbitos, tanto la regulación normativa como la jurisprudencia se han ocupado de fijar mayores restricciones, pues ellos son los primeros llamados a definir y unificar la jurisprudencia en sus respectivos ámbitos. [...] De otro lado, es preciso tener en cuenta que la acción de tutela en estos eventos no se explica porque el juez constitucional nunca se equivoque y los tribunales supremos de la jurisdicción ordinaria o contenciosa administrativa sí lo hagan, pues es claro que la infalibilidad no es propiamente una virtud humana. De hecho, una prueba de que la Corte Constitucional también yerra en sus decisiones es que algunas de sus sentencias han sido anuladas por la propia Corte, cuando por ejemplo advierte graves y trascendentales violaciones al debido proceso o cuando alguna de las salas

de revisión ha desconocido la jurisprudencia de la Corte. Una de las principales razones que justifican la procedencia de la tutela contra sentencias judiciales es la imperiosa necesidad de que exista una interpretación unificada sobre el alcance y límites de los derechos fundamentales; y ésta es la principal misión de la Corte Constitucional en sede de revisión de los fallos de tutela (art. 86 y 241-9 CP). [...] Con ello, además, se ofrece a los ciudadanos cuotas mínimas de seguridad jurídica y certeza del derecho, en la medida en que razonablemente pueden anticipar cuál será la respuesta jurídica a sus actos o ante la defraudación de las conductas que el ordenamiento censura. Por lo mismo, la tutela contra providencias judiciales de las altas Corporaciones es más restrictiva, en la medida en que sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional. En los demás eventos los principios de autonomía e independencia judicial, y especialmente la condición de órganos supremos dentro de sus respectivas jurisdicciones, exigen aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aun cuando el juez de tutela pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión. [...] En síntesis, la acción de tutela contra sentencias judiciales constituye un mecanismo para asegurar la primacía de los derechos fundamentales y la unidad de interpretación en torno a su alcance y límites; no obstante, con miras a evitar utilizaciones indebidas, su ejercicio es verdaderamente excepcional y siempre condicionado a profundas restricciones formales y materiales, particularmente cuando se ejerce contra providencias de altas corporaciones judiciales.”

21 Sentencias SU.159 de 2002, T-043 de 2005, T-295 de 2005, T-657 de 2006, T-686 de 2007, T-743 de 2008, T-033 de 2010, T-792 de 2010, entre otras.

22 Sentencias T-343 de 2011, T-138 de 2011, T-792 de 2010, T-364 de 2009, T-808 de 2007 y T-086 de 2007, entre otras.

23 Sentencia T-189 de 2005.

24 Sentencia T-205 de 2004.

25 Sentencia T-800 de 2006.

26 Sentencia T-522 de 2001.

27 Sentencia SU.159 de 2002.

28 Sentencias T-051 de 2009 y T-1101 de 2005.

29 Sentencias T-462 de 2003, T-001 de 1999 y T-765 de 1998.

30 Sentencias T-066 de 2009 y T-079 de 1993.

31 Sentencias T-462 de 2003, T-842 de 2001 y T-814 de 1999.

32 Sentencia T-018 de 2008.

33 Sentencia T-086 de 2007.

34 Sentencia T-231 de 1994.

35 Sentencia T-807 de 2004.

36 Sentencias T-086 de 2007, T-1285 de 2005 y T-114 de 2002.

37 Sentencias T-292 de 2006, T-1285 de 2005, T-462 de 2003 y SU.640 de 1998.

38 En la sentencia T-808 de 2007, se expuso: "... en cualquiera de estos casos debe estarse frente a un desconocimiento claro y ostensible de la normatividad aplicable al caso concreto, de manera que la desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial sea notoria y no tenga respaldo en el margen de autonomía e independencia que la Constitución le reconoce a los jueces (Art. 230 C.P.). Debe recordarse además, que el amparo constitucional en estos casos no puede tener por objeto lograr interpretaciones más favorables para quien tutela, sino exclusivamente, proteger los derechos fundamentales de quien queda sujeto a una providencia que se ha apartado de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico".

39 Sentencias T-143 de 2011 y T-567 de 1998.

40 Cfr. sentencia T-442 de 1994.

41 Cfr. sentencia SU.1300 de 2001.

42 Cfr. sentencia T-442 de 1994.

44 Sentencia SU.159 de 2002.

45 Cfr. sentencia T-442 de 1994.

46 Cfr. sentencia T-538 de 1994.

47 Ibíd. sentencia T-442 de 1994.

48 Cfr. sentencia T-576 de 1993.

49 Cfr. sentencia T-239 de 1996.

50 Cfr. Sentencias T-138 de 2011 y SU.159 de 2002.

51 Cfr. sentencias SU.159 de 2002 y T-442 de 1994.

52 Sentencia T-138 de 2011.

53 Cfr. Sentencia T-902 de 2005.

54 Ibídem.

55 Ibídem.

56 Sobre este aspecto el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil indica: “Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. //El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.”

57 SU-159 de 2002.

58 T-064/10, SU-1184 de 2001 y T-1625 de 2000

59 T-522/01.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

61 Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

62 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

63 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, "Bienes". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

64 Sentencia C-255 de 2012.

65 Esta situación ha sido reconocida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en las siguientes sentencias: 19 de junio de 1968 y 28 de julio de 1987, entre otras. De la segunda vale la pena referir lo siguiente: "Regresando al punto central de los bienes de uso público, ciertamente la jurisprudencia de la Corte con apoyo en las nuevas tendencias del derecho público ha sostenido que los bienes de uso público lo son por naturaleza o por destinación jurídica y que continúan con esa calidad especial mientras sigan vinculados a la finalidad pública y en los términos en que ésta así lo exija. Por consiguiente, el Estado, desde que adquiere un bien para satisfacer una necesidad pública o de uso público, tal bien queda adscrito como de uso público. Y, como tal, los terceros o particulares no pueden interferir ni contrariar esa destinación."

66 Expediente 5074.

67 "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

68 Salvo la expresión “por cualquier razón”. La sentencia acude, en primer lugar, a la definición de espacio público contenida en el artículo 5º de la Ley 9 de 1989:

“Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

69 Sentencia C-183 de 2003, argumento jurídico número 3.4.

70 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78, parcial, de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

71 Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de julio de 1978.

72 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un Subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Algunas de estas exigencias se encuentran en el artículo 69 de la ley: “ARTÍCULO 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.”

73 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

74 La ley 160 de 1994 (art. 71) trae una excepción a esta regla, referida a las empresas especializadas del sector agropecuario.

75 Unidad Agrícola Familiar, Ley 160 de 1994, arts. 38 y 67. Véase la sentencia C-536 de 1997.

76 Vid. Argumento jurídico número 27.

77 Revisada en la sentencia C-582 de 1997. De esta providencia se puede resaltar lo siguiente: “Como puede observarse, se trata de promover, a partir del Tratado Internacional suscrito, un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, deteriorándose el hábitat propicio para la subsistencia de las aves acuáticas en los territorios de los países firmantes, éstas disminuyan sus posibilidades de vida y puedan verse en peligro de extinción, con las graves consecuencias que ello ocasionaría.

Tanto ese objetivo, enteramente acorde con las previsiones constitucionales (artículos 8, 79 y 80 de la Carta Política, entre otros), como el procedimiento de elaboración de la Lista Internacional de humedales, con miras a su reserva y protección, se avienen al Ordenamiento Fundamental de Colombia y, por tanto, ningún reparo encuentra esta Corte para que el Ejecutivo comprometa internacionalmente la voluntad del Estado en obligarse por las cláusulas del Convenio.

La importancia de los humedales para la preservación del medio ambiente y para la conservación y promoción del patrimonio natural ya había sido destacada por esta Corte en Sentencia T-572 del 9 de diciembre de 1994 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), proferida por la Sala Séptima de Revisión de Tutelas. Allí se destacó el interés público inherente al cuidado de tales áreas, del cual surge, a la luz de la Constitución, y como un verdadero derecho, integrado al debido proceso (art. 29 C.P.), el que tienen las entidades públicas comprometidas en la defensa del patrimonio común sobre los bienes públicos a participar en los procesos judiciales, aunque las partes sean particulares, cuando se puede afectar un ámbito territorial de importancia ecológica, como es el caso de los humedales.”

78 Expediente 981114.

79 Corte Constitucional, Sentencias T-495 de 1995 y T-258 de 1997.

80 Ver Sentencias T-264 de 2012 y T-314 de 2012. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-617 de 1995, T-190 de 1999, T-626 de 2000, T-626 de 2000, T-626 de 2000, T-1073 de

2001, T-756 de 2003, T-363 de 2004, T-791 de 2004, T-894 de 2005 y T-895 de 2008, entre otra.

81 Corte Constitucional, Sentencia T-075 de 2012.

82 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2008, T-1075 de 2007, T- 363 de 2004 y T-756 de 2003, entre otras.

83 Como en el caso resuelto por esta Corporación en Sentencia T-088 de 2011.

84 Sentencias T-314 de 2012, T-079 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004 y T-958 de 2001. Este Tribunal (fallo T-264 de 2012) ha identificado la existencia de siete elementos alrededor del derecho: siete aspectos como componentes invariables del citado derecho:

i. Seguridad jurídica en la tenencia

ii. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras

iii. Gastos soportables (accesibilidad económica)

iv. Habitabilidad;

v. Asequibilidad (accesibilidad física);

vi. Que sea un lugar adecuado; y

vii. Que exista una adecuación cultural.

85 Sentencia T-585 de 2006

86 Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

87 Vid sentencia T-264 de 2012.

88 Esta posición fue acogida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando ordenó medidas cautelares a favor de 63 niños y niñas, así como más de 50 adultos en el municipio de Bello, Antioquia, con el objetivo de que se les garantizara albergue adecuado y

las condiciones necesarias para su subsistencia. Citado en Sentencia T-264 de 2012.

89 Otra línea de jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en la sentencia T-314 de 2012.

90 “Por la cual se ordena la transferencia del derecho de dominio y posesión de un bien inmueble a la Alcaldía de Puerto Lleras”.

91 Folios 12 a 16 del cuaderno de primera instancia. El numeral primero de la parte resolutive dice: “Transferir a título gratuito y en los términos de la Ley 708 de 2001, el derecho de dominio y posesión material del siguiente bien inmueble perteneciente al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Alcaldía del Municipio de Puerto Lleras, para el uso exclusivo y desarrollo de las funciones establecidas por la Ley.”

92 “ARTICULO 103. INFRACCIONES URBANISTICAS (modificado por el artículo 1 de la Ley 810 de 2003) Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia

de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.”

93 Derogado por la Ley 99 de 1993: “ARTÍCULO 28. Para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquiera otra actividad que, por sus características, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, será necesario el estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia”.

94 Artículo 1º del Decreto 564 de 2006.

95 La cita se efectuó de la siguiente manera: “Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo.

Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso, se restituyen ellas y el suelo, por el ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión o al uso y goce general de los habitantes, ...”

96 Sentencia del 31 de mayo de 2002, Rad. AP 518

97 La acción de tutela fue radicada ante la Corte Suprema de Justicia el 17 de febrero de 2012.

98 La sentencia del Tribunal Superior de Villavicencio data del 22 de junio de 2011.

99 Esta providencia está calendada 2 de noviembre de 2011.

100 Diario oficial 47749 del 23 de junio de 2010.

101 Cormacarena, Acuerdo 011 de 2009, parágrafo del artículo 4º.

102 Ibíd, parágrafo del artículo 9º.

103 Ley 388 de 1997, artículo 58, literales h) y j).

105 Cormacarena, Acuerdo 011 de 2009, artículo 4º, parágrafo.

106 Folio 13 del cuaderno de primera instancia.

107 En la escritura pública número 219 del 23 de febrero de 1968, elevada ante el notario público de Villavicencio y obrante en los folios 1 a 4 del expediente, se consignó lo siguiente: “1) Lote de terreno de Cien (100) hectáreas donado por el Brigadier General Armando Urrego Bernal al Gobierno Nacional y donde actualmente se halla establecido el Instituto Lingüístico de Verano, transacción hecha por medio de la Escritura No. 731 de Marzo 11 de 1965 otorgada en la Notaría Octava del Circuito de Bogotá (...)”. La misma idea fue reiterada en la Resolución 1387 de 2004, expedida por el Ministerio del Interior y de Justicia: “Que el predio denominado Lomalinda, según se establece en la Escritura No. 731 del 11-03-1965 de la Notaría 8ª del Círculo Notarial de Bogotá, pertenece a la Nación- Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior y de Justicia, y se encuentra identificado con la Matrícula Inmobiliaria No 236-34410 de la Oficina de Instrumentos Públicos de San Martín Meta y ficha Catastral No 00-01-003-0018-000”.

108 Resolución 1387 de 2004, folio 13 del cuaderno de primera instancia.

109 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

110 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

111 La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia número 76001-23-31-000-1999-0043-01(18503), del 22 de Febrero de 2001 explicó: “Dentro de esta última categoría están los bienes fiscales adjudicables que son bienes públicos rurales dispuestos para ser transferidos al dominio privado previo el cumplimiento de los supuestos

jurídicos de la ocupación.”

112 En efecto, en la contestación de la acción de cumplimiento efectuada por la Alcaldía se lee lo siguiente: “El único compromiso que adquirió de manera puntual el Alcalde de la época, señor EULISER GUERRERO GASCA, que valga decirlo en la actualidad es el mayor invasor de los predios de loma linda, fue iniciar los trámites necesarios para recuperar los terrenos invadidos.

113 Se trata del señor Rogelio Ángel Ángel (folio 56) y de Juan de Jesús Sánchez Aragón (folio 58).

114 Ver, entre otros, los salvamentos de voto del suscrito Magistrado sobre las sentencias T-590, T-591, T-643 y T-840 de 2006; T-247, T-680 y T-794 de 2007; T-402, T-417, T-436 y T-891 de 2008, así como frente a los autos A-222 y A-256 de 2006 y A-045 de 2007. Igualmente, entre otras, aclaraciones de voto ante las sentencias T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-240, T-350, T-831, T-871, T-925, T-945, T-1029, T-1263 y T-1265 de 2008; T-093, T-095, T-199, T-249, T-364, T-517, SU-811, T-904 y T-906 de 2009; T-103 y T-119 de 2010; T-464, T-703 y T-786 y T-867 de 2011; y T-010 de 2012.

115 C-590 de 2005.