LEGIS LEGISmóvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Sentencia T-721/13

Referencia: expediente T-3.953.930.

Acción de tutela instaurada por Blanca Mireya Amaya Castilla contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta y las Inspecciones Primera y Segunda Urbanas de Policía de la misma ciudad.

Magistrado Ponente:
Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del 4 de junio de 2012, dado por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, dentro del proceso iniciado por Blanca Mireya Amaya Castilla contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta y las Inspecciones Primera y Segunda Urbanas de Policía de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. Blanca Mireya Amaya Castilla, de 54 años, es madre cabeza de familia de un hogar compuesto por nueve personas[1], quienes fueron desplazados por la violencia en el año 1998, teniendo que trasladarse del municipio de Teorama (Norte de Santander) a la ciudad de Cúcuta.

2. La accionante afirma que desde octubre de 2010 ha ocupado de hecho, junto con su familia y 200 personas más, el lote ejido identificado con nomenclatura KDX 164-4, ubicado en el corregimiento El Salado, perteneciente al barrio San Gerardo, el cual ha sido denominado por sus habitantes como Colinas del Tunal.

[1] El núcleo familiar está compuesto por la actora, sus tres hijos y sus cuatro nietos, estos últimos menores de edad.

3. El 23 de mayo de 2011, la empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S. promovió ante la alcaldía de Cúcuta una querella de lanzamiento por ocupación de hecho contra las personas que ocuparon el mencionado inmueble.

4. Mediante providencia del 16 de septiembre de 2011, la alcaldesa de Cúcuta admitió la querella y decretó la diligencia de lanzamiento, comisionando para el efecto a la Inspección Primera Urbana de Policía de la misma ciudad. Lo anterior, al considerar que la solicitud reunía los requisitos previstos en los artículo 2° y 3° del Decreto 992 de 1930, y que estaban dadas las exigencias necesarias para prodigar el amparo solicitado por la empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S., conforme a lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905.

5. La Inspección de Policía referida, luego de realizar una inspección ocular el día 27 de enero de 2012, ha programado en diferentes oportunidades el desalojo material de los ocupantes. Sin embargo, no se ha efectuado, en tanto ha sido suspendido debido a órdenes de tutela, a la ausencia de funcionarios de la administración, a la carencia de apoyo de la fuerza pública o a la falta de los apoderados de las partes. Así por ejemplo, ocurrió con las diligencias proyectadas para el 12 y 13 de abril, para el 22 mayo y 27 de agosto de 2012.

En relación con esta última diligencia, es importante mencionar que la misma se desarrolló aceptándose y negándose algunas oposiciones presentadas por lo habitantes del predio conforme al Decreto 992 de 1930, hasta que fue pospuesta debido a una medida provisional proferida por un juez constitucional, la cual luego sería revocada en el fallo de instancia[2].

2. Demanda y pretensiones

2.1. Blanca Mireya Amaya Castilla instauró acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Cúcuta y las Inspecciones Primera y Segunda Urbanas de Policía de la misma ciudad[3], al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna, con ocasión del trámite de la querella policiva iniciada en su contra y en la de los demás ocupantes del predio identificado con nomenclatura KDX 164-4, ubicado en el corregimiento El Salado, perteneciente al barrio San Gerardo.

2.2. En efecto, la peticionaria expresó que en el desarrollo procedimental, la Inspección Primera Urbana de Policía de Cúcuta no se ha ceñido al trámite establecido en la ley, puesto que: (i) declaró procedente la querella,

[2] La medida provisional fue proferida el 27 de agosto de 2012 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cúcuta, y revocada por el mismo, mediante Sentencia del 10 de septiembre de 2012 (Folios 50 a 62 del cuaderno de revisión).
[3] Folios 1 a 20 y 95 a 98 del cuaderno principal. Para este caso, en adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

desconociendo que la perturbación inició en enero de 2009 y no en abril de 2011, teniéndose así que plantearse la controversia en un proceso civil conforme a lo preceptuado en el Decreto 747 de 1992; (ii) para admitir la acción policiva no verificó si el querellante tenía plena propiedad sobre el predio, ni si la sociedad había tenido posesión pacifica, permanente, continúa y pública del inmueble con ánimo de señor y dueño; (iii) no ha realizado la inspección ocular conforme lo dicta el artículo 131 de Código Nacional de Policía.

2.3. Por otra parte, la demandante señaló que la administración municipal no le ha proporcionado una solución de vivienda, y que ha desconocido su calidad de desplazada y de madre cabeza de familia de un núcleo compuesto por ocho personas, cuatro de ellas menores de edad. En ese sentido, estimó que la orden de desalojo es desproporcionada, puesto que no cuenta con los recursos necesarios para proveerse una vivienda digna para habitar.

2.4. Por lo anterior, solicitó que: (i) se respete el debido proceso en el trámite de la querella policiva, y (ii) se suspenda la orden de desalojo hasta que sean reubicada junto con su familia y los demás habitantes del lote ocupado.

3. Contestación de la tutela

3.1. Alcaldía Municipal de Cúcuta

3.1.1. La Alcaldía Municipal de Cúcuta[4] expresó que la accionante hace parte de los programas para personas desplazadas, por lo que debe acudir a las instancias correspondientes para obtener los subsidios de vivienda que pretende. A la par, afirmó que los hechos planteados por la actora son confusos, puesto que en algunos apartes narra situaciones de la comunidad y en otros propios, sin poderse establecer la veracidad de los mismos, ya que son meras apreciaciones sin sustento probatorio.

3.1.2. Igualmente, reseñó que la querella por ocupación de hecho se ha desarrollado conforme a los postulados constitucionales y legales, no existiendo violación alguna al debido proceso. Asimismo, indicó que no es la acción de tutela el mecanismo para legalizar la vía de hecho en la que incurrió la accionante al ocupar un bien privado, más aún cuando el Estado le ha prestado la ayuda humanitaria que ha requerido.

3.2. Inspección Segunda de Policía de Cúcuta

La Inspección Segunda de Policía de Cúcuta[5] sostuvo que ante su despacho no se tramita la querella de lanzamiento por ocupación de hecho a la que se refiere Blanca Mireya Amaya Castilla, pues tal proceso es adelantado por la

[4] Folios 29 a 39.
[5] Folio 80.

Inspección Primera. No obstante, indicó que en virtud de otra solicitud de lanzamiento radicada ante su oficina, actualmente se encuentra programada una diligencia de desalojo de un predio propiedad de la accionante ubicado en la avenida 5B este con calle 17, el cual le fue adjudicado a ella por la Alcaldía Municipal de Cúcuta mediante la Resolución 379 de 2004, pero que fue invadido por personas indeterminadas en el año 2010.

3.3. Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S.[6]

La empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S. solicitó denegar el amparo por improcedente[7], al considerar que existen otros mecanismos para controvertir las resoluciones de la administración, como lo son las acciones contenciosas administrativas. Asimismo, explicó que las afirmaciones de la demandante son apreciaciones sin sustento probatorio, y que lo verdaderamente pretendido es legalizar una actuación irregular de ocupación, desconociendo que se inició el procedimiento señalado en la ley para recuperar la tenencia del inmueble.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Sentencia de única instancia

Mediante Sentencia del 4 de junio de 2012[8], el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta denegó el amparo solicitado, al considerar que al no acreditarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la accionante podía acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa conforme a los artículos 66 del Decreto 01 de 1984 y 12 de la Ley 153 de 1887, y controvertir los actos administrativos expedidos por la Inspección Primera Urbana de Policía de la ciudad.

2. Actuaciones en sede de revisión

2.1. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, mediante Auto del 28 de junio de 2013[9].

2.2. Mediante Auto del 13 de septiembre de 2013[10], el magistrado sustanciador decretó una serie de pruebas con el fin de (i) contar con mayores elementos de juicio que explicaran las particularidades de la situación actual de la familia del accionante y el entorno donde ocurrieron los acontecimientos que dan origen a la presente acción; (ii) establecer las condiciones económicas

---

[6] La empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S. fue vinculada al proceso como tercero interesado, mediante Auto del 25 de mayo de 2012 proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal de Cúcuta (Folio 79).
[7] Folios 100 a 111.
[8] Folios 117 a 122.
[9] Folios 3 a 8 del cuaderno de revisión.
[10] Folios 11 a 12 del cuaderno de revisión.

de la actora; y (iii) esclarecer las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas.

Igualmente, al constatarse que se omitió vincular al proceso a la Inspección Primera Urbana de Policía de Cúcuta y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se procedió a hacerlo[11].

2.2.1. En atención al mencionado proveído, la **Inspectora Primera Urbana de Policía de Cúcuta**[12] allegó copia del expediente contentivo del trámite de la querella por ocupación de hecho iniciada en contra de Blanca Amaya Castilla e informó que desde el día 27 de agosto de 2012, la diligencia de lanzamiento se encuentra suspendida, y que por tanto no se ha desalojado a la familia de la accionante.

Asimismo, aclaró que ha desarrollado el proceso siguiendo los lineamientos normativos y respetando los derechos de la actora. Por otra parte, adujó que dado que la peticionaria es desplazada por la violencia, puede solicitar los beneficios establecidos por el gobierno nacional para las víctimas del conflicto armado.

---

[11] El resuelve de la providencia en comento fue *"PRIMERO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se inste a Blanca Mireya Amaya Castilla para que, en un término de setenta y dos (72) horas, contado a partir de la comunicación de este auto, amplié su escrito de tutela e indique: 1.De cuántas personas se compone su núcleo familiar y cuántas personas tiene a su cargo. 2. Cuáles son las fuentes de ingreso de su familia y a cuánto equivalen. 3. A cuánto equivalen los gastos mensuales de su familia por concepto de manutención, vivienda, transporte, estudios, etc. 4. Si su núcleo familiar tiene en propiedad o posee bienes inmuebles o automotores. 5. Si la Alcaldía de Cúcuta le ha adjudicado alguna solución de vivienda. 6. Si es cierta la información dada por la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta, según la cual (i) es propietaria de un predio ubicado en la urbanización Coralinas III, y (ii) que presentó una querella de lanzamiento por ocupación de hecho en relación con dicho inmueble. 7. Si su núcleo familiar recibe alguna prestación económica periódica permanente, tales como pensiones, alimentos, donaciones, subsidios, etc. // SEGUNDO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se requiera a la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta para que, en un término de setenta y dos (72) horas, contado a partir de la comunicación de este auto, informe el estado actual del trámite de la querella por ocupación de hecho iniciada por Blanca Mireya Amaya Castilla, en relación con el predio ubicado en la urbanización Coralinas III de la ciudad de Cúcuta, en especial, si ya le fue restituido el inmueble. // TERCERO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se libre oficio a la Inspección Primera Urbana de Policía de Cúcuta y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adjuntando copia de la acción de tutela instaurada por Blanca Mireya Amaya Castilla, de sus anexos, del auto admisorio y del fallo de instancia proferido dentro del proceso de la referencia, para que se entiendan vinculadas a este proceso de tutela, con el fin de que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la comunicación de esta providencia, se pronuncien acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo. // CUARTO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se requiera a la Inspección Primera Urbana de Policía de Cúcuta para que, en un término de setenta y dos (72) horas, contado a partir de la comunicación de este auto, informe: 1. En qué estado se encuentra el trámite de la de la querella por ocupación de hecho iniciada en contra de Blanca Mireya Amaya Castilla. La entidad deberá REMITIR copia del expediente contentivo del mismo. 2. Si se ha adelantado un procedimiento de desalojo en contra de la familia del accionante. En caso afirmativo, señale su estado y REMITA copia del expediente contentivo del mismo. // QUINTO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se requiera a la Alcaldía de Cúcuta para que, en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la comunicación de este auto, informe: cuáles programas y subsidios de vivienda y reubicación posee el municipio y cuál es el procedimiento para acceder a ellos. Además, si Blanca Mireya Amaya Castilla ha sido parte o beneficiaria de estos."*

[12] Folios 18 a 32 del cuaderno de revisión.

2.2.2. A su vez, la Unidad para la **Atención y la Reparación a las Víctimas**[13] advirtió que la demandante se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas desde marzo de 1998, junto con sus tres hijos mayores de edad y sus cuatro nietos menores, habiéndoseles otorgado ayudas humanitarias de emergencia en varias oportunidades, siendo la última programada para pago el 17 de enero de 2013, por un valor de $1.380.000.

En relación con los subsidio de vivienda, explicó que los mismos son suministrados a través de la respectiva alcaldía municipal, con lo cual, para que la demandante se haga beneficiaria de ellos, debe acudir ente el territorial e inscribirse en los programas existentes.

2.2.3 Por su parte, Blanca Mireya Amaya Castilla, la Inspección Segunda Urbana de Policía de Cúcuta y la Alcaldía de la ciudad no dieron respuesta a los requerimientos realizados[14].

III. PRUEBAS

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes para el caso:

1. Copia del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por Blanca Mireya Amaya Castilla contra personas indeterminadas, en relación con la perturbación del predio ubicado en la avenida 5B este con calle 17, manzana B, lote 4 de la ciudad de Cúcuta[15].

2. Copia del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho iniciado por la sociedad en comandita simple Construcciones y Promociones Clarita contra personas indeterminadas, en relación con la perturbación del predio identificado con nomenclatura KDX 164-4, ubicado en el barrio San Gerardo de la ciudad Cúcuta[16].

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política[17].

---

[13] Folios 34 a 41 del cuaderno de revisión.
[14] Como consta en el informe secretarial visible en el folio 49 del cuaderno de revisión.
[15] Folios 81 a 94.
[16] Folios 1 a 537 del cuaderno de pruebas número 1.
[17] *"Artículo 86. (…) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (…)."* // *"Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (…)."*

2. Procedencia de la acción de tutela

Previo al estudio del caso planteado, debe verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor de los artículos 86 de la Carta y 1° del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en existencia de legitimación por activa y por pasiva, instauración del amparo de manera oportuna (inmediatez), y agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiariedad); presupuestos que a continuación serán estudiados por la Sala.

2.1. Legitimación por activa

2.1.1. Conforme a los artículos 86 de la Constitución y 1° del Decreto 2591 de 1991, la ciudadana Blanca Mireya Amaya Castilla instauró de manera personal la acción de tutela como titular de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna.

2.1.2. Al respecto, la Sala aclara que si bien en el escrito de tutela la actora menciona a su familia y a los demás habitantes del predio denominado Colinas del Tunal como posibles afectados con las presuntas acciones y omisiones de las entidades demandadas, no obra en el expediente prueba que legitime su representación, puesto que se alude a ellos de manera indeterminada, sin señalar sus nombres, ni especificar su edad, por lo cual no es posible para la Corte dar por acreditados los presupuestos necesarios para que se configure la agencia oficiosa[18].

2.1.3. En efecto, Blanca Mireya Amaya Castilla no indicó expresamente su intención de actuar como agente oficiosa, y si en mérito de la discusión se aceptara que lo hizo de manera tácita no es posible establecer de cuáles personas procura la protección de sus derechos, puesto que no las individualizó, y mucho menos señaló su incapacidad física o mental para promover su propia defensa. Sin embargo, dicha situación no es óbice para que la Corte adopte una decisión con efectos *inter comunis* de considerarla pertinente, y que de contera pueda beneficiar a los demás habitantes del predio sobre el cual versa la querella, incluidos los familiares de la demandante[19].

---

[18] Esta Corporación se ha pronunciado sobre los requisitos que rigen el uso de la agencia oficiosa, señalando que se pueden agenciar derechos ajenos, siempre y cuando quien actué en nombre de otro: (i) exprese que está obrando en dicha calidad, y (ii) demuestre que el agenciado se encuentra en imposibilidad física o mental de ejercer su propia defensa. Al respecto, puede consultarse la Sentencia T-806 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[19] Al respecto, la Corte ha sostenido que si bien por regla general las decisiones en los procesos de tutela tienen efectos inter partes, es posible *"otorgar efectos inter comunis a los fallos cuando el juez constitucional evidencia que no sólo se desconocen los derechos fundamentales de los accionantes sino que las acciones u omisiones de las entidades demandadas también vulneran las garantías de otras personas no tutelantes que se encuentran en las mismas circunstancias de los primeros; en esos eventos, tan solo proteger las garantías superiores de quienes ejercieron directamente la acción de tutela cuando se tiene conocimiento de un número mayor de personas afectadas por la misma situación que dio origen al amparo tutelar, vulnera el derecho a*

2.2. Legitimación por pasiva

2.2.1. Si bien la acción de tutela se dirigió contra las Inspecciones Primera y Segunda Urbanas de Policía de Cúcuta, del análisis fáctico se observa que se cuestionan los procedimientos adelantados por la Inspección Primera, por lo que se entenderá que el presente amparo se presenta contra ella.

2.2.2. Así las cosas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991[20], la Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Primera Urbana de Policía de la misma ciudad son demandables a través de acción de tutela, puesto que son autoridades públicas.

2.3. Inmediatez

2.3.1. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que el amparo de tutela está previsto para la *"protección inmediata"* de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los términos previstos en la ley. De esta manera, el ordenamiento constitucional busca asegurar que el recurso sea utilizado para atender vulneraciones que de manera urgente requieren de la intervención del juez de tutela.

2.3.2. En el presente caso, este Tribunal considera que el presupuesto de inmediatez se satisface, comoquiera que el amparo fue presentado el 18 de mayo de 2012 y se dirige a impedir el cumplimiento de la orden de lanzamiento decretada el 16 de septiembre de 2011, la cual no se ha ejecutado.

2.4. Subsidiariedad

2.4.1. El artículo 86 de la Constitución en concordancia con el Decreto 2591 de 1991, dispone que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o cuando existiendo éste, no sea eficaz o idóneo para la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados.

2.4.2. Para establecer la procedencia del amparo en este caso, es importante destacar que las decisiones que se adoptan en un proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, a pesar de ser proferidas por una autoridad

---

la igualdad de quienes no ejercieron la acción de tutela directamente. Por lo anterior, en ciertos casos, es posible que el juez constitucional otorgue a sus decisiones efectos inter comunis cuando dicha vulneración también afecta a otros miembros de la misma colectividad de los accionantes." (Sentencia T-689 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[20] *"Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...)."*

administrativa, tienen el alcance de actuaciones judiciales[21], no procediendo contra ellas recurso alguno ante la jurisdicción contenciosa administrativa[22]. En efecto, el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011[23] dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conocerá de "*las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley (…).*"[24]

2.4.3. Asimismo, tampoco resultan procedentes las acciones civiles para controvertir los actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía, puesto que aquellas están previstas para resolver disputas originadas en litigios referentes a los derechos de propiedad y/o de posesión, más no para debatir la posible violación de un derecho fundamental, cuando supuestamente se adelanta un proceso policivo de manera irregular[25].

2.4.4. En ese orden, excluidas las acciones civiles y los medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la única acción idónea y eficaz para controvertir las irregularidades que se puedan presentar en un proceso policivo, es el amparo constitucional. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que "*alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos.*"[26]

2.4.5. Así las cosas, por regla general cuando se controvierten las decisiones adoptadas dentro de un proceso de policía, los aspectos relativos a la procedencia de la acción de tutela contra ellas han de ser analizados de igual forma como si se tratara de un recurso de amparo contra una providencia judicial[27], esto es, determinando en primer lugar las causales genéricas de

---

[21] La posibilidad de atribuir funciones judiciales a autoridades administrativas, a través de la ley, está prevista en el artículo 116 de la Constitución Política, en el cual señala que *"(…) excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos".*

[22] La Corte Constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista recurso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra las decisiones de policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el *statu quo*. En este sentido, en diversos pronunciamientos ha establecido que las decisiones adoptadas en un proceso de policía son de carácter jurisdiccional y están sustraídas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, ver las sentencias C- 241 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[23] *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."*

[24] Esta disposición ha estado prevista en las normas que antecedieron a la expedición del mencionado Código. Así por ejemplo, el artículo 82 del Decreto 01 de 1984 consagraba que *"(…) la jurisdicción en lo contencioso administrativo no juzgará las providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil, ni las sanciones que imponga el Tribunal Disciplinario"*; en el Decreto 2304 de 1989 se establecía que *"(…) la jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley"*; en la Ley 446 de 1998 se dispone que *"(…) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley",* y, finalmente, la Ley 1107 de 2006 señala que *" (…) La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley"*.

[25] Sentencia T-850 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[26] Sentencia T-061 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[27] Al respecto, ver entre otras, las sentencias T-472 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-423 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

procedibilidad[28] y posteriormente la configuración de alguna de las causales específicas[29].

2.4.6. No obstante, la Corte ha aclarado que en tratándose de desalojos de sujetos desplazados por la violencia, el juez constitucional puede examinar de fondo el asunto sin realizar una observación estricta de los presupuestos jurisprudenciales establecidos para estudiar posibles vulneraciones a las prerrogativas fundamentales causadas en virtud de providencias judiciales, en atención a que las personas desplazadas de su territorio por el conflicto armado constituyen un grupo poblacional vulnerable, merecedor de un trato diferenciado y de carácter preferente por parte de las autoridades, y frente al cual las cargas exigidas al resto de los habitantes para el ejercicio de sus derechos, podrían llegar a ser desproporcionadas o exorbitantes. Al respecto, en la Sentencia T-119 de 2012[30], al verificarse la procedencia de la acción en un caso similar al revisado, esta Colegiatura sostuvo que:

> *"(…) si bien en la solicitud de amparo frente a procesos policivos sigue las subreglas de la tutela contra providencias judiciales, en el caso especial de los desplazados, es viable el estudio de fondo sin el análisis de los exigentes requisitos sentados por la Corte para evaluar contravenciones a los derechos fundamentales originadas en decisiones de carácter policivo."*

2.4.7. Ahora, descendiendo al caso en estudio, la Sala encuentra que en esta oportunidad se cuestionan las actuaciones adelantadas por la Inspección de Primera Urbana de Policía de Cúcuta en el trámite del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho del predio denominado Colinas del Tunal, por lo que para analizar la procedencia de la acción, en principio,

---

[28] Respecto de los requisitos generales, ha señalado la Corte que el juez debe constatar que: (i) el asunto tenga relevancia constitucional; (ii) el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; (iii) la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales; (v) el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible; (vi) el fallo impugnado no sea de tutela.

[29] Frente a las causales específicas, esta Corporación ha señalado los siguientes vicios: *"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 inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. // e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. // f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. // g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. // h. Violación directa de la Constitución."* Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[30] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

debería verificarse el cumplimiento de las causales establecidas por esta Corporación para estudiar la procedibilidad del recurso de amparo contra providencias judiciales.

2.4.8 Sin embargo, esta Colegiatura advierte que la accionante es una persona desplazada por la violencia, conforme consta en el informe allegado en sede de revisión por la Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas[31], en el cual se indica que la señora Blanca Mireya Amaya Castilla se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas desde marzo de 1998, junto con sus tres hijos mayores de edad y sus cuatro nietos menores en su calidad de perjudicados por el desplazamiento forzoso, por lo que en concordancia con lo expuesto, se entrará cumplido el presupuesto de subsidiariedad y se pasará a examinar el asunto de fondo.

3. Problema jurídico

3.1. Corresponde a la Sala decidir sobre el amparo propuesto por Blanca Mireya Amaya Castilla en busca de la protección de sus derechos fundamentales. Con tal propósito, deberá analizarse si la Alcaldía Municipal de Cúcuta y la Inspección Primera Urbana de Policía de la misma ciudad han adelantado el procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho conforme a la normatividad vigente, esto es, si se verificó adecuadamente la procedencia de la querella, se aplicó la norma adecuada, se siguió el trámite consagrado en la normatividad y se tuvo en cuenta la calidad de desplazada que ostenta la accionante.

3.2. Para el efecto, la Sala estudiará en primer lugar la naturaleza y regulación de la querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, deteniéndose en las garantías especiales que tiene la población en condiciones de vulnerabilidad en dicha clase de procedimientos, y luego verificará que en el trámite adelantado contra la actora producto de la querella interpuesta por la empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S. se haya enmarcado dentro de los presupuestos legales, y no se haya incurrido en alguno de los defectos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4. Naturaleza del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho de grupos de población en estado de vulnerabilidad

4.1. La querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho surge como una respuesta del ordenamiento jurídico para proteger la posesión, la cual ha sido definida como *"la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él."*[32]

[31] Folios 34 a 41 del cuaderno de revisión.
[32] Artículo 762 del Código Civil.

4.2. Al respecto, los artículos 125 a 131 del Código Nacional de Policía (Decreto Ley 1355 de 1970[33]) regulan el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de predios urbanos de la siguiente manera:

> "*Artículo 125. La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación.*
>
> *Artículo 126. En los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo.*
>
> *Artículo 127. Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa (…).*
>
> *Artículo 129. La protección que la policía preste al poseedor, se dará también al mero tenedor (…).*
>
> *Artículo 131. Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oirá dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado."*

4.3. Ahora bien, con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 1355 de 1970, el procedimiento de la querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho se encontraba previsto en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y en el Decreto 992 de 1930. Sin embargo, dichas normas se consideraron subrogadas a partir de la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía, conforme lo estipuló esta Colegiatura en la Sentencia C-241 de 2010[34], al considerar que las dos normatividades regulan el mismo supuesto fáctico, amparan los derechos reales de dominio, posesión y tenencia y buscan corregir la perturbación y restablecer el *statu quo*.

4.4. Concretamente, esta Corporación explicó que entre otros aspectos[35], el Código de Policía amplió el derecho de defensa a los ocupantes del predio, en

---

[33] *"Por el cual se dictan normas sobre policía."*
[34] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
[35] El cambio que ocurrió en el ordenamiento a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970, fue sintetizado por la Corte en la Sentencia C-241 de 2010, por medio del siguiente cuadro:

Artículo 15 de la Ley 57 de 1905	**Artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970**

tanto antes sólo podían acreditar la tenencia y ahora pueden aducir alguna causa justificable de ocupación derivada de la condición de tenedor o poseedor o de una orden de autoridad competente, es decir, permite la presentación de cualquier otro título que justifique válidamente su ocupación.

4.5. Así las cosas, este Tribunal, con base en las normas señaladas, ha definido respecto del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho de un predio urbano que[36]:

(i) Procede ante una ocupación de hecho, entendida como una incursión arbitraria sobre un predio con el fin de apoderarse de éste o de una parte del mismo, que priva a una persona de algún derecho sobre el bien inmueble, sin que medie consentimiento del dueño ni contrato alguno[37].

(ii) Busca contrarrestar la ocupación y preservar el *statu quo*, esto es, restablecer la situación al momento anterior en que se produce la perturbación y restituir la tenencia a favor del legítimo tenedor[38].

(iii) No decide controversias suscitadas en relación con el derecho de dominio o posesión, pues éstas deben someterse ante la jurisdicción ordinaria, por lo que no se evalúan las pruebas que se exhiban para acreditarlo[39].

(iv) Ante la falta de especificidad de las normas procesales contenidas en el Decreto ley 1355 de 1970, el procedimiento del lanzamiento por ocupación de hecho se rige adicionalmente por el respectivo código de policía departamental del lugar donde se encuentra el bien inmueble[40]. Así, de conformidad con el numeral 8° del artículo 300 de la Constitución Política, la asamblea por medio de ordenanzas tiene la función de *"dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal"*.

(v) El competente para conocer de su trámite es el alcalde municipal como jefe de policía, quien puede delegar (artículo 9 de la Ley 489 de 1998) la

Supuesto fáctico que origina la acción. Ocupación de hecho de una finca.	**Supuesto fáctico que origina la acción.** Perturbación de la posesión o mera tenencia sobre un bien.
Legitimación por activa de la Acción. El arrendador. (Art. 15 de la Ley 57 de 1905).	**Legitimación por activa de la Acción.** El poseedor o tenedor.
Finalidad de la acción. Lanzar al ocupante ilegal. Restablecer el *statu-quo*.	**Finalidad de la acción.** Hacer cesar la perturbación. Restablecer el *statu-quo*.
Defensa del ocupante. El ocupante puede defenderse demostrando que cuenta con un contrato de arrendamiento ó demostrando el consentimiento del arrendador.	**Defensa del ocupante.** El ocupante puede defenderse justificando legalmente la ocupación (tenencia y posesión).

[36] Con referencia en la Sentencia T-684 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).
[37] Sentencia C-241 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).
[38] Sentencias T-093 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-241 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-029 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).
[39] Sentencias T-115 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-093 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
[40] Sentencia C-241 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

realización de la diligencia de lanzamiento a los inspectores de policía (artículo 320 literal d. del Decreto 1333 de 1986)[41].

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

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

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

(ix) Las querellas de lanzamiento de predios rurales, se tramitan conforme a lo dispuesto en el Decreto 747 de 1992[42].

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

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

[41] Sentencias T-093 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-210 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).
[42] *"Por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que están ocasionando la alteración del orden publico interno en algunos departamentos."*

que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características."[43]

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

4.8. A la par, la Corte ha considerado que además del respeto de todas las garantías constitucionales del derecho al debido proceso, el trámite de las querellas de lanzamiento por ocupación de hecho debe articularse con la protección del derecho a la vivienda digna, máxime cuando se dirige contra grupos vulnerables, en obediencia a lo preceptuado en los artículos 13 y 51 de la Constitución, 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, 11, párrafo 1°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[44], como también en los Principios de Pinheiro[45] sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.[46]

4.9. En esa línea, del análisis de dicha normatividad y doctrina internacional, esta Colegiatura ha concluido que[47]:

(i) Existe la necesidad de adoptar políticas sociales para evitar los asentamientos humanos irregulares, en atención a la obligación que tiene el Estado de promover programas de habitación, especialmente dirigidos a la población vulnerable, que se ajusten a los contenidos básicos del derecho a la vivienda digna.[48]

(ii) Las autoridades en caso que pretendan recuperar bienes, deben implementar las medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados. Así, de acuerdo con las observaciones número 4 de 1991 y 7 de 1997 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Pinheiro, las autoridades deben, entre otros aspectos:

---

[43] Sentencia T-460 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).
[44] En especial las observaciones generales número 4 de 1991 y 7 de 1997.
[45] Los Principios Pinheiro fueron aprobados por la Subcomisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2005.
[46] Al respecto, se puede consultar la Sentencia T-908 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).
[47] Con referencia en las sentencias T-235 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
[48] Sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

> *"(a) garantizar el debido proceso, (b) consultar previamente a la comunidad afectada, (c) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (d) suministrar a los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y a los fines que se destinarán las tierras o las viviendas; (e) estar presentes durante la diligencia; (f) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (g) no efectuar desalojos cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (h) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (i) ofrecer asistencia jurídica a la comunidad para solicitar la garantía de sus derechos y, si es del caso, la reparación de los daños que les sean causados."*[49]

(iii) Cuando el grupo poblacional afectado no disponga con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar las medidas pertinentes de acuerdo con sus posibilidades, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.[50]

(iv) Las autoridades deben evitar el uso desproporcionado de la fuerza y proteger especialmente a la población más vulnerable, como adultos mayores, menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, desplazadas, etc. [51]

(v) En los procedimientos de desalojo, la responsabilidad de garantizar el derecho a la vivienda digna recae sobre varias instituciones y autoridades tanto a nivel local como nacional, quienes de manera conjunta deben cumplir con las obligaciones antes mencionadas. En ese sentido, se ha señalado que *"las autoridades locales y de policía son garantes de los derechos fundamentales de la población asentada en su respectiva jurisdicción, y que las poblaciones vulnerables por razones de igualdad y justicia material, merecen una consideración especial y son titulares de una protección reforzada de parte de las autoridades."* [52]

4.10. En síntesis, si bien es cierto que las ocupaciones irregulares de bienes privados no cuentan con respaldo legal, dicha circunstancia no es una razón valida para desconocer los derechos al debido proceso y a la vivienda digna, los cuales adquieren una mayor relevancia con el propósito de impedir que las personas padezcan más sufrimientos en razón a los desalojos que se inician contra ellas. Así, examinadas las características específicas del proceso de querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho y las garantías generales que se deben respetar en su desarrollo, la Corte procederá a analizar el cumplimiento de estos requisitos en el caso concreto.

---

[49] Sentencia T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
[50] Ibídem.
[51] Sentencia T-349 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-235 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).
[52] Ibídem.

5. Caso concreto

5.1. La señora Blanca Mireya Amaya Castilla interpuso acción de tutela, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales en el transcurso del procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho tramitado por la Alcaldía de Cúcuta y la Inspección Primera Urbana de Policía de la misma ciudad. En efecto, la peticionaria expresó que el trámite policivo no se ha ceñido a lo establecido en la ley, toda vez que al admitirse la querella no se aplicó la normatividad adecuada, no se examinó el término de caducidad de la acción y no se verificó la legitimación de la Sociedad demandante. Asimismo, que no se ha realizado la inspección ocular conforme, lo dicta el artículo 131 de Código Nacional de Policía.

5.2. Así, para solucionar las cuestiones planteadas se hace necesario, en primer lugar, identificar la normatividad aplicable a la solicitud de lanzamiento, para luego verificar su cumplimiento por la autoridad demandada. En ese orden, para empezar, la Sala observa que el lote ejido identificado con nomenclatura KDX 164-4, ubicado en el corregimiento El Salado, barrio San Gerardo de Cúcuta, denominado por los habitantes del mismo como Colinas del Tunal, y sobre el cual versa la controversia, es de tipo urbano como consta en el certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad[53]; por lo tanto, para verificar el respeto del derecho al debido proceso, es importante tener en cuenta que las normas aplicables para desarrollar el trámite de las querellas que versan sobre dicha clase de inmuebles es el Código Nacional de Policía y las disposiciones territoriales correspondientes.

5.3. Por lo anterior, no resulta de recibo el argumento de la actora atinente a que en el presente asunto debió darse aplicación a lo dispuesto en el Decreto 747 de 1992, pues el mismo regula asuntos relacionados con predios rurales. Sin embargo, la Corte evidencia que si bien las autoridades demandadas no incurrieron en un defecto sustantivo al utilizar una norma incorrecta, sus actuaciones si adolecen de un defecto procedimental absoluto, comoquiera que se apartaron por completo del procedimiento legalmente establecido para el tramite de la querella de lanzamiento por ocupación de hecho, toda vez que siguieron un trámite ajeno al pertinente, en tanto aplicaron la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930, disposiciones que fueron subrogadas y modificadas por el Código Nacional de Policía, como se explicó en los numerales 4.3. y siguientes de esta providencia.

5.4. En efecto, al estudiar el expediente contentivo del trámite policivo, este Tribunal advierte que en la providencia del 16 de septiembre de 2011, que dio comienzo al procedimiento hoy cuestionado, la alcaldesa de Cúcuta tuvo como fundamento dichas disposiciones subrogadas para:

[53] Folios 12 a 13 del cuaderno de pruebas número 1.

(i) Examinar el cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la solicitud de lanzamiento, ya que sostuvo que *"el escrito petitorio de querella presentado por el Señor Eduardo Martínez Chipagra, en su calidad de apoderado judicial de la sociedad Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S., reúne los requisitos previstos en los artículos 2 y 3 del Decreto 992 de 1930 para estos efectos."*[54]

(ii) Acceder a lo pretendido en la querella, pues afirmó que *"están dadas las exigencias del Artículo 15 de la Ley 57 de 1905, para prodigar el amparo solicitado."* [55]

(iii) Comisionar a la Inspección Primera Urbana de Policía de la ciudad, al justificar dicha determinación con base en *"lo establecido en el artículo (sic) 13, 15 y demás normas del Decreto 992 de 1930."* [56]

(iv) Ordenar la notificación de la providencia, *"en la forma prevista en el artículo 6 del Decreto 992 de 1930 (…)."*[57]

5.5. A la par, en el desarrollo de la inspección ocular realizada el día 27 de enero de 2012, el Inspector Primero Urbano de Policía también tuvo en cuenta dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, toda vez que para resolver una solicitud elevada por el representante del Ministerio Público sobre los linderos se basó en el Decreto 992 de 1930[58].

5.6. Asimismo, en la diligencia de desalojo celebrada el día 27 de agosto de 2012[59], la autoridad de policía denegó algunas y aceptó otras de las oposiciones presentadas frente al orden de desahucio, afirmando que las mismas se enmarcaban en lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 992 de 1930. Para ilustrar, el Inspector sostuvo que *"con respecto de la oposición planteada por el Doctor GARY WALTER SANTANDER CABALLERO el despacho no acepta la oposición (sic) planteada por el doctor y en consecuencia ordena la entrega inmediata del predio sopena (sic) de hacerlo a la fuerza, no se aceptó esta oposición (sic) por que (sic) los testimonios arrimados al proceso por la parte querellada dejan ver dubitación y que este despacho esta entre los terminos (sic) que otorga el decreto 992 de 930 art 13 (sic) y por lo tanto reafirma la medida policiva preventiva del lanzamiento (…) (sic)."*[60]

---

[54] Folio 46 del cuaderno de pruebas número 1.
[55] Folio 47 del cuaderno de pruebas número 1.
[56] Folio 48 del cuaderno de pruebas número 1.
[57] Folio 46 del cuaderno de pruebas número 1.
[58] Folio 143 del cuaderno de pruebas número 1.
[59] Dicha diligencia fue suspendida por una medida provisional proferida el 27 de agosto de 2012 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cúcuta, y revocada por el mismo, mediante Sentencia del 10 de septiembre de 2012 (Folios 50 a 62 del cuaderno de revisión). No obstante, es relevante resaltar que desde la fecha del el auto que adoptó la medida no se intentado otra vez el desalojo físico de los habitantes del predio, debido a la falta logística institucional.
[60] Folio 279 del cuaderno de pruebas número 1.

5.7. Ahora bien, esta Corporación ha sostenido que no basta con que se haya aplicado una norma subrogada para considerar la existencia de un defecto procedimental absoluto, sino que resulta necesario que concurran los siguientes dos requisitos *"(i) que se trate de un error de procedimiento grave, que tenga incidencia cierta y directa en la decisión de fondo (…), y (ii) que tal deficiencia no sea atribuible a quien alega la vulneración del derecho al debido proceso."* [61]

5.8. Al respecto, la Corte considera que los dos presupuestos se satisfacen, dado que: (i) la alcaldesa de Cúcuta y el Inspector Primero Urbano de Policía de la ciudad incurrieron en un error de procedimiento grave, el que tiene incidencia cierta y directa en la decisión de desalojo adoptada así como en su desarrollo, toda vez que el Código Nacional de Policía les otorga a la señora Blanca Mireya Amaya Castilla y a los demás habitantes del predio la posibilidad de acreditar una causa justificable de ocupación derivada de la condición de tenedores o poseedores, o una orden de autoridad competente, lo cual no ocurre con el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930, que sólo admiten la defensa del ocupante con la demostración de la tenencia.

5.9. En ese sentido, esta Colegiatura estima que las garantías de defensa previstas para los ocupantes en el Código Nacional de Policía subsumen y amplían las disposiciones aplicadas, configurándose una limitación irracional del derecho de defensa, vulnerándose con ello la garantía del debido proceso en tanto aquel es un elemento integrante de este.

5.10. Adicionalmente, (ii) dicha deficiencia no es atribuible a quien alega la vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto no puede imputársele a la peticionaria la mora de las entidades que adelantaron el proceso policivo en identificar que el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930 fueron derogados por el Decreto Ley 1355 de 1970, máxime cuando el proceso policivo inició con posterioridad a la fecha en la que se profirió el fallo de constitucionalidad C-241 de 2010, el cual reafirmó dicha aseveración, en tanto la querella de lanzamiento por ocupación fue presentada el día 23 de mayo de 2011 por la empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S.[62], y la providencia data del 7 de abril de 2010.

5.11. Así las cosas, ante evidente vulneración del derecho al debido proceso de la actora y de los demás habitantes del predio, derivada de la aplicación de normas derogadas al trámite de desalojo que se adelanta en su contra, la Corte estima que no existe otra posibilidad para corregir la irregularidad más que declarar la nulidad de todo lo actuado, inclusive desde la providencia del 16 de septiembre de 2011, en la que la Alcaldía Municipal de Cúcuta admitió la

[61] Sentencia T-565A de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[62] Folios 2 a 4 del cuaderno de pruebas número 1.

querella y decretó la diligencia de lanzamiento, comisionado para el efecto a la Inspección Primera Urbana de Policía de la ciudad. Al respecto, la Sala aclarará que la administración podrá tramitar de nuevo la querella de considerarla procedente, caso en el cual deberá aplicar la normatividad nacional vigente y las disposiciones internacionales de derechos humanos, otorgándole una atención preferencial a las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad debido a su condición de desplazamiento o cualquier otra circunstancia constitucionalmente relevante, conforme a los lineamientos expuesto en esta sentencia.

5.12. Ahora, dado que se comprobó la ocurrencia de un defecto que acarrea la nulidad de todo lo actuado, esta Corporación se abstendrá de analizar los demás reproches argüidos por la demandante en torno a la vulneración a la prerrogativa fundamental al debido proceso.

5.13. No obstante lo anterior, como la acción de tutela no sólo se dirige a cuestionar el trámite de la querella de lanzamiento por ocupación de hecho, sino que pone de presente la posible vulneración al derecho a la vivienda digna, la Sala en concordancia con lo expuesto, le ordenará a la Alcaldía de Cúcuta que dentro de los 20 días siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un censo de los ocupantes del predio denominado Colinas del Tunal, con el objetivo de establecer sus verdaderas condiciones socio-económicas.

5.14. De igual manera, esta Colegiatura le ordenará al ente territorial que, dentro de los veinte 20 días siguientes a la realización del censo, garantice un albergue provisional a las personas asentadas en el predio denominado Colinas del Tunal, hasta que adelante las gestiones idóneas y necesarias para que, en un término inferior a tres meses, sean incluidos en los programas de vivienda para población vulnerable con los que cuente el municipio, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a ellos. En caso de que no existir cupos en dichos programas, la administración en el término de seis meses, deberá adoptar un plan municipal con el fin de solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación del referido inmueble.

5.15. Al respecto, la Sala considera que teniendo en cuenta que existe un gran grupo de personas que se encuentran asentadas en el lote ejido identificado con nomenclatura KDX 164-4, ubicado en el corregimiento El Salado perteneciente al barrio San Gerardo, que al igual que la accionante se les vulneró sus derechos al debido proceso y a la vivienda digna, pero que no interpusieron una acción de tutela, es preciso que en esta providencia se extiendan sus efectos a todos los habitantes del mismo. Lo anterior en concordancia con lo expuesto en el Auto 244 de 2009[63], en el cual se explicó que:

"La Corte puede modular los efectos de sus sentencias para optar por

[63] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

la alternativa que mejor protege los derechos constitucionales y garantiza la integridad y supremacía de la Constitución. Así, los efectos inter comunis se adoptan con el fin de proteger en condiciones de igualdad los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, y garantizarles el mismo trato jurídico (…).”

5.16. A la par, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos y en obediencia al principio de cooperación entre las entidades públicas, se ordenará remitir una copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander, con el propósito de que haga seguimiento y facilite el cumplimiento de la misma, conforme a los mandatos superiores establecidos en el artículo 282 de la Constitución[64].

5.17. Finalmente, este Tribunal compulsará copias de los cuadernos de instancia y de revisión al Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander, para que investigue y decida lo pertinente acerca de la eventual responsabilidad en que hubiere podido incurrir el Juez Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, debido a la tardanza de más de 11 meses para remitir el expediente de la referencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión[65], desconociendo los términos previstos en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta el 4 de junio de 2012, mediante la cual se denegó la tutela solicitada por la señora Blanca Mireya Amaya Castilla; y en su lugar, **CONCEDER** el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna.

SEGUNDO.- DECLARAR, con efectos *inter comunis*, la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho

---

[64] *“Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: // 1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. // 2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza. // 3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados (…).”*

[65] El fallo de tutela fue proferido por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías el día 4 de junio de 2012; sin embargo, sólo fue remitido a la Corte Constitucional hasta el 27 de mayo de 2013, como consta en el oficio remisorio visible en el folio 1 del cuaderno de revisión.

iniciado por la empresa Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S., y tramitado por la Inspección Primera Urbana de Policía de Cúcuta, en relación con la presunta perturbación de la posesión del predio identificado con nomenclatura KDX 164-4, desde la providencia del 16 de septiembre de 2011 proferida por la Alcaldía de Cúcuta. Al respecto, la Corte aclara que la administración podrá tramitar de nuevo la querella de considerarla procedente, caso en el cual deberá aplicar la normatividad nacional vigente y las disposiciones internacionales de derechos humanos, otorgándole una atención preferencial a las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad debido a su condición de desplazamiento o cualquier otra circunstancia constitucionalmente relevante, conforme a los lineamientos expuestos en esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a Alcaldía Municipal de Cúcuta que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta sentencia, realice un censo de los ocupantes del predio denominado Colinas del Tunal, con el objetivo de establecer sus verdaderas condiciones socio-económicas u otras circunstancias constitucionalmente relevantes.

CUARTO.- ORDENAR, con efectos *inter comunis*, a la Alcaldía Municipal de Cúcuta que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la realización del censo, garantice un albergue provisional a las personas asentadas en el predio denominado Colinas del Tunal, hasta que adelante las gestiones idóneas y necesarias para que, en un término inferior a tres (3) meses, sean incluidos en los programas de vivienda para población vulnerable con los que cuente el municipio, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos para acceder a ellos. En caso de que no existir cupos en dichos programas, la administración en el término de seis (6) meses, deberá adoptar un plan municipal con el fin de solucionar el problema de vivienda planteado con la ocupación del referido inmueble.

QUINTO.- ADVERTIR a la Alcaldía Municipal de Cúcuta y a la Inspección Primera Urbana de Policía de la misma ciudad que deben abstenerse de ordenar y realizar cualquier diligencia de desalojo o lanzamiento sobre el predio denominado Colinas del Tunal, hasta tanto no se les garantice a las personas asentadas en el mismo un albergue provisional en condiciones dignas.

SEXTO.- ORDENAR que, por Secretaría General de la Corte, se remita una copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander, con el fin de que haga seguimiento y facilite el cumplimiento de la misma.

SÉPTIMO.- COMPULSAR copias del cuaderno de única instancia y de revisión al Consejo Seccional de la Judicatura de Norte de Santander, para que investigue y decida lo pertinente acerca de la eventual responsabilidad en que

hubiere podido incurrir el Juez Tercero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cúcuta, debido a la tardanza en remitir el expediente de la referencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, desconociendo los términos previstos en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General