

Sentencia T-645/15

Referencia: Expediente T- 4.963.887

Acción de tutela instaurada por María de los Ángeles Ardila Alcázar y otros contra Alcaldía de El Copey, Cesar y otro.

Asunto: procedencia de la acción de tutela contra providencias proferidas en procesos policivos.

Identificación de las personas en condición de desplazamiento.

Falta de acreditación de los defectos procedimental, fáctico y desconocimiento del precedente.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión de las providencias emitidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Copey, el 10 de febrero de 2015 -en primera instancia- y por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Valledupar, Cesar del 20 de marzo de 2015 -en segunda instancia-, dentro de la acción de tutela promovida por los señores María de los Ángeles Ardila Alcázar, José Manuel de la Hoz Ardila, Yerlin de la Hoz Ardila y Angélica María de la Hoz Ardila contra la Alcaldía del El Copey, Cesar, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y móvil y a una vivienda digna, en su calidad de población desplazada, víctima del conflicto armado.

El expediente fue remitido a esta Corporación por la Secretaría del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Valledupar, Cesar, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política, 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número 6 de esta Corporación, mediante auto del 24 de junio de 2015, escogió para su revisión la tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La Sala conoce la solicitud de amparo promovida por los señores **María de los Ángeles Ardila Alcázar, José Manuel de la Hoz Ardila, Yerlin de la Hoz Ardila y Angélica María de la Hoz Ardila** contra la Alcaldía de El Copey, Cesar, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y móvil y a una vivienda digna, en su calidad de población desplazada, víctima del conflicto armado.

Los demandantes adujeron que las vulneraciones a sus derechos fundamentales fueron producidas por la Alcaldía de El Copey, dentro de un proceso de amparo policivo promovido por el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda.

Solicitaron que el juez constitucional declare sin efectos la Resolución No. 021 del 23 de enero de 2015, proferida por el Alcalde de El Copey mediante la cual accedió a las pretensiones de la querrela solicitada por el señor Mira Marulanda y ordenó el desalojo de los accionantes como ocupantes del predio denominado “La esmeralda”. Además de lo anterior, pretenden que se suspenda de manera definitiva el desalojo ordenado, se ordene a la entidad accionada realizar las gestiones para ser incluidos en programas de vivienda, estabilización socioeconómica, retornos y generación de ingresos, entre otros.

Por último, pidieron que se compulsen copias de todo lo actuado a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación, y que se prevenga al Alcalde, sobre las consecuencias de incurrir en desacato de las órdenes impuestas en sede de amparo.

Hechos relevantes del escrito de tutela

1. Manifestaron los accionantes que el 6 de agosto de 2006, fueron despojados por paramilitares de la parcela 21 denominada la Esmeralda, ubicada en la vereda San Miguel, corregimiento de Caracolito, municipio de El Copey, César. El predio había sido adjudicado por el INCORA, mediante Resolución 437 del 8 de junio de 1995, a Ramón Antonio de la Hoz Serrano (padre) y a **María de los Ángeles Ardila Alcázar** (madre), como Unidad Agrícola Familiar (AUF).

2. Manifiestan los peticionarios que, el 31 de diciembre de 2014 (8 años después del desplazamiento), regresaron al predio y al encontrarlo abandonado, ingresaron al mismo y realizaron actos de propietarios.

3. Ante esta situación, el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda en calidad de poseedor promovió un trámite de amparo policivo en la Alcaldía de El Copey, Cesar (este proceso policivo lo adelantó este funcionario en calidad de primera autoridad de policía del municipio y en única instancia), con base en los derechos adquiridos mediante contrato de compraventa del 3 de septiembre de 2005. El mencionado acto jurídico, según los accionantes, fue

celebrado bajo presiones ejercidas a los propietarios, es decir: “(...) cuando a RAMON ALBERTO DE LA HOZ ARDILA y a MARÍA DE LOS ÁNGELES ARDILA ALCAZAR, fueron obligados por varios paramilitares (Alfonso Enrique Rosado Villalba, cañado (sic) de la esposa del hoy querellante y otros) a firmar un contrato de compraventa a nombre de Roberto de Jesús Mira Marulanda.”¹

4. El ente territorial accionado admitió el amparo policivo solicitado por el señor Mira Marulanda, mediante auto No. 001 de 2015², en el que comisionó a la Inspección Central de Policía para que realizara visita de inspección ocular, con el fin de constatar los hechos que fundan el amparo policivo, y además dispuso el acompañamiento de la Personería Municipal, la Comisaría de Familia y la fuerza pública.

5. Mediante Resolución No. 021 del 23 de enero de 2015³, la Alcaldía de El Copey, Cesar, concedió el amparo policivo solicitado por el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda. En consecuencia, ordenó el desalojo de las familias que ocuparon el inmueble.

6. Los accionantes manifestaron que en su grupo familiar hay niños y adultos mayores, todos en condición de desplazamiento. Expusieron además que no tienen empleo, no pueden producir sus propios alimentos, y que desde hace un año no reciben ayuda humanitaria, carecen de elementos para dormir, tienen problemas de agua potable, y sufren de afecciones de salud producidas por el virus del Chikungunya.

7. Adujeron que el 12 de septiembre de 2011, radicaron ante la Unidad Nacional de Restitución de Tierras Abandonadas o Despojadas por la Violencia, una solicitud para la restitución material y jurídica del predio del cual son propietarios, la cual no ha sido resuelta⁴.

8. La Alcaldía de El Copey manifestó que no existió violación al debido proceso de los accionantes, puesto que fueron debidamente notificados en el amparo policivo que adelantó en su contra, contestaron la querrela y no se encontraban en situación de vulnerabilidad⁵.

Actuación procesal y contestaciones de las entidades demandadas

El Juzgado Promiscuo Municipal de El Copey, Cesar, conoció de la acción de tutela en primera instancia. El fallador de instancia avocó conocimiento por auto del 29 marzo de 2015, en cuya providencia ordenó a la Alcaldía de El Copey rendir un informe sobre la solicitud de amparo, y vinculó a la Inspección de Policía de ese municipio al presente trámite.

a. Inspección Central de Policía de El Copey⁶

¹ Folio 2 cuaderno principal.

² Folios 89 y 902 cuaderno principal.

³ Folios 105-115 cuaderno principal.

⁴ Folio 3 cuaderno principal.

⁵ Folios 119-120 cuaderno principal.

⁶ Folios 74 al 79 cuaderno principal.

La Inspectora Central de policía de El Copey, Cesar, dio respuesta a la tutela de la referencia y describió las actuaciones que adelantó dentro del proceso administrativo de amparo policivo formulado por el señor Roberto Mira Marulanda contra Ramón, **Yerlin**, Mario, Juan y Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano, por perturbación a la posesión de la parcela número 21 “La Esmeralda”, vereda San Miguel. En ese sentido, manifestó que:

1. El 31 de diciembre de 2014, a las 9:00 p.m., se dirigió a la parcela número 21, “La Esmeralda”, vereda San Miguel de El Copey, con la finalidad de verificar la presunta perturbación realizada por los señores Ramón, **Yerlin**, Juan y Jaider, y otras personas sin identificar, al derecho de posesión que ejerce el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda sobre el predio antes mencionado.

2. Durante el trámite de la diligencia, el señor Yerlin de la Hoz Ardila le manifestó que le hacen visitas periódicas a la finca en su condición de legítimos propietarios y además que el señor Mira Marulanda no tiene ánimo de señor y dueño. En desarrollo de la misma, verificó que habían varios semovientes de propiedad del señor Mira Marulanda, encerrados en el corral de la finca. Al conceder la palabra al señor Mira Marulanda, la diligencia fue suspendida puesto que uno de los ocupantes le empezó a faltar al respeto a quienes asistían a la misma.

3. El 14 de enero de 2015, en cumplimiento de la comisión ordenada por la Alcaldía mediante auto del 7 de enero de 2015, se trasladaron en compañía del personero municipal, el comisario de familia, una trabajadora social y la fuerza pública, con el fin de realizar diligencia de inspección ocular sobre el predio denominado “La Esmeralda”.

4. Al llegar al predio fueron atendidos por los señores **Yerlin de la Hoz Ardila**, quien se presentó como abogado, Jaider, Ramón y Yurley de la Hoz Ardila y Brian de la Hoz Navas, quienes reiteraron sus argumentos relacionados con la falta de ánimo de señor y dueño del querellante, su calidad de legítimos propietarios y el estado de abandono del inmueble, situación que justificó la ocupación de la parcela mencionada.

5. Mediante Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, la Alcaldía de El Copey, concedió el amparo policivo solicitado por el señor Roberto Mira Marulanda y comisionó a la Inspección de Policía para adelantar el procedimiento de desalojo.

6. Esa entidad mediante oficio del 27 de enero de 2015, les informó a los señores de la Hoz Ardila y de la Hoz Serrano, que tenían 48 horas a partir del recibo del mismo, para que se retirarán de manera voluntaria y completa del predio denominado “La Esmeralda”, y restablecer de esta manera el derecho de posesión del señor Mira Marulanda.

7. Cumplido el término otorgado anteriormente, el 29 de enero de 2015, esa inspección de policía se dirigió al predio con la finalidad de verificar si los ocupantes se encontraban o no en la parcela número 21. Al llegar al inmueble verificó la presencia de los señores **Yerlin** y Juan de la Hoz Ardila y otras personas sin identificar, situación que fue puesta en conocimiento del Alcalde de El Copey.

b. Alcaldía de El Copey⁷

El señor Wilfrido Enrique Ruiz Rada, en calidad de Alcalde de El Copey, intervino dentro del trámite de la tutela de la referencia, en la que solicitó denegar el amparo solicitado, puesto que no se han vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes con ocasión de la expedición de la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015⁸. Para sustentar su petición presentó los siguientes argumentos:

1. Existen pruebas que demuestran que los accionantes irrumpieron de manera violenta y agresiva en el predio denominado “La Esmeralda” en el municipio de El Copey. En efecto, en la visita realizada por la inspección de policía de ese municipio, se constató que en la finca se encontraba el señor Juan Guzmán León (trabajador del querellante) y 76 animales de propiedad del señor Roberto de Jesús Mira.

2. En relación con la notificación de la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, manifestó que *“(...) es falso que no se les haya notificado de todas las actuaciones administrativas adelantadas, porque se les notificó de forma oportuna, donde además ellos presentaron la contestación del amparo solicitado, en ejercicio del derecho de contradicción y legítima defensa, por lo que no es cierto que las actuaciones adelantadas por este despacho sean violatorias del debido proceso.”*⁹

3. En materia de valoración probatoria expuso que: *“(...) las decisiones tomadas han sido fundamentadas en (sic) base al (sic) acerbo (sic) probatorio allegado al proceso, donde se valoró todas y cada una de las pruebas aportadas, y se acogió el principio de legalidad y seguridad jurídica.”*¹⁰

4. Frente al estado de vulnerabilidad de los accionantes adujo que: *“Antes de adoptar una decisión administrativa, se procedió a realizar unas inspecciones oculares con el acompañamiento de la comisaria de familia, el ICBF, personero municipal, que nos permitieron hacer una caracterización tal como consta en las actas respectivas (...) la caracterización hecha a la familia De La Hoz, nos arroja que la mayoría de sus miembros tiene situación laboral definida, poseen vivienda propia, están afiliados a la seguridad social, y los menores están en la escuela y universidades.”*¹¹

⁷ Folios 119 – 120 cuaderno principal.

⁸ Folio 120 cuaderno principal.

⁹ Folio 119 – 120 cuaderno principal.

¹⁰ Folio 120 cuaderno principal.

¹¹ *Ibidem*.

Por último, remitió copia del expediente administrativo que reposa en sus archivos¹².

Decisiones objeto de revisión

Primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de El Copey, Cesar, profirió sentencia de primera instancia del 10 de febrero de 2015¹³, y resolvió negar el amparo solicitado por los accionantes. A esta decisión llegó el juez de instancia, con base en los siguientes argumentos:

i) No se logró determinar que en el trámite administrativo del amparo policivo, la entidad pública accionada hubiese incurrido en alguna de las causales genéricas y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, puesto que el procedimiento fue adelantado por la autoridad competente, que en el presente caso era el Alcalde del municipio de El Copey, Cesar, y la Inspectora de Policía del mismo municipio.

ii) A los señores **María de los Ángeles Ardila Alcázar, José Manuel, Yerlin y Angélica María de la Hoz Ardila**, no se les vulneró el derecho al debido proceso, puesto que:

“(…) en todo momento estuvieron informados en lo que respecta al trámite de la Querrela Policiva adelantada en su contra, la cual es objeto del presente estudio, toda vez fueron participes de las dos (2) inspecciones oculares, practicadas en el predio los días 31 de diciembre de 2014, y el 14 de enero de 2015. Igualmente fueron notificados del auto No. 001 de fecha 7 de enero de 2015, mediante el cual se admitió el amparo policivo, situación que es corroborada con la contestación que hacen de éste, los querellados por intermedio de apoderado judicial doctor YERLIN DE LA HOZ ARDILA, el día 14 de enero de 2015, quien presentó ante la Alcaldía Municipal de El Copey – Cesar, un escrito denominado “Contestación al Amparo Policivo impetrado por el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda”, en el cual se pronunciaron en relación a los hechos alegados por el querellante, y se opusieron a las pretensiones. Por lo tanto, de los hechos plasmados se desprende que los hoy accionantes, tuvieron la oportunidad para allegar pruebas dentro del trámite del amparo policivo, como efectivamente lo hicieron.”¹⁴

La falta de notificación de los accionantes quedó desvirtuada por las pruebas que ellos mismos aportaron en las que: *“(…) se aprecia, como estos fueron notificados personalmente y por Edicto, actuado (sic) activamente en el trámite de este procedimiento, interviniendo en las inspecciones oculares, contestando y oponiéndose a las pretensiones del querellante”¹⁵*

¹² Folios 121-284 cuaderno principal.

¹³ Folios 285-295 cuaderno principal.

¹⁴ Folio 293 cuaderno principal.

¹⁵ Folio 294 cuaderno principal.

iii) El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, presentó al proceso un estudio social y familiar en el que estableció que el grupo de ocupantes: *“(…) tiene garantizada la salud, educación, vivienda, observando que existe un equilibrio económico en algunos miembros de la familia y denota un apoyo mutuo familiar.”*¹⁶

iv) La parte actora cuenta con otros medios de defensa judicial para resolver su particular situación jurídica, puesto que: *“(…) las autoridades que se encuentran tramitando los hechos de desplazamiento forzado, denunciado por los tutelantes, son las entidades competentes para dirimir el fondo del asunto relacionado con el predio materia de disputa, el cual ha sido tramitado ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, con sentencia favorable al querellante, por lo tanto las partes deben esperar el pronunciamiento que sobre estos hechos realicen las autoridades competentes, y no tratar de solucionar los conflictos por otras vías judiciales o de hecho.”*¹⁷

Segunda instancia

El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Valledupar, Cesar, profirió sentencia de segunda instancia el 20 de marzo de 2015¹⁸, y resolvió confirmar el fallo de tutela del 10 de febrero de 2015, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Copey, que a su vez, había negado el amparo solicitado por los accionantes. A esta decisión llegó el juez de segunda instancia, con base en que la acción de tutela es improcedente para la protección de los derechos invocados, pues cuenta con la vía contencioso administrativa o la jurisdicción civil especializada en restitución de tierras.

Actuación en sede de revisión

1. Esta Sala de Revisión, mediante auto del 25 de agosto de 2015, resolvió: i) poner en conocimiento al señor Roberto de Jesús Mira Marulanda la existencia de la presente acción de tutela; ii) oficiar a la Alcaldía de El Copey, Cesar, para que, certificara con destino al expediente el estado actual del amparo policivo promovido por el señor Mira Marulanda y además, si existían planes de reubicación para atender a las personas en condición de desplazamiento por la violencia alojadas en el predio denominado “La Esmeralda”; y, iii) oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que con destino al expediente certificara si los accionantes habían presentado alguna solicitud de restitución relacionada con el predio mencionado anteriormente, el estado actual del trámite y por último, si se había iniciado proceso judicial ante los jueces o magistrados competentes.

2. La **Unidad de Restitución de Tierras**, mediante oficio número URT-DJR-00383 del 1 de septiembre de 2015¹⁹, radicado ante la Secretaria General de la Corte el 3 del mismo mes y año, informó a esta Sala lo siguiente:

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Folios 51-57 cuaderno de segunda instancia.

¹⁹ Folio 19 y 20 cuaderno de revisión.

El señor Ramón Antonio de la Hoz Serrano, presentó solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, radicada bajo el número ID 67576.

Mediante Resolución RE 0065 del 25 de mayo de 2015, esa entidad resolvió inscribir la solicitud presentada por el señor de la Hoz Serrano, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. En ese acto administrativo se estableció que los accionantes, hacen parte del núcleo familiar del solicitante.

El predio se encuentra ubicado en zona de reserva forestal.

La Dirección Territorial Cesar-Guajira de la Unidad de Restitución de Tierras empezó con el trámite de la presentación de la solicitud o demanda de restitución de tierras ante los jueces especializados en dicha materia.

3. El señor Wilfrido Enrique Ruiz Rada, en calidad de **Alcalde de El Copey**, radicó el 11 de septiembre de 2015²⁰, ante la Secretaría General de este Tribunal, contestación a las preguntas formuladas por la Sala de Revisión, en la que señaló:

Durante el proceso administrativo de amparo policivo se realizaron caracterizaciones del grupo familiar con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, regional César. Además, se llevaron a cabo comités de justicia transicional con participación de las diferentes entidades y autoridades que lo conforman.

Los accionantes participaron activamente en el amparo policivo, puesto que contestaron oportunamente la solicitud, aportaron pruebas y las mismas fueron valoradas dentro del proceso.

La diligencia de desalojo se realizó el 7 de abril de 2015.

La caracterización arrojó que las personas objeto de la diligencia no se encontraban en estado de vulnerabilidad, dado que tienen una situación laboral definida, cuentan con vivienda propia en el casco urbano de El Copey, por tal razón no se requería albergues o reubicación. En el núcleo familiar se encuentran 3 docentes, un abogado, un empleado de la empresa Palmeras de la costa, todos los menores de edad se encuentran en el sistema de seguridad social, cursan estudios superiores, educación secundaria y primaria.

Posterior a la diligencia de desalojo, los accionantes han presentado 4 acciones de tutela, las cuales han sido negadas por los jueces de conocimiento, lo que constituye una actuación temeraria.

²⁰ Folios 1 y 2 cuaderno de pruebas numero I

Anexo a su intervención, el señor Alcalde de El Copey, remitió copia de la actuación administrativa adelantada, y solicitó como pruebas: i) oficiar a la Secretaria de Educación Departamental del Cesar para que expida certificación laboral de los señores Ramón de la Hoz Ardila, identificado con cédula de ciudadanía 72.133.629 y de Mario de la Hoz Ardila, identificado con cédula de ciudadanía número 77.166.414; y ii) oficiar a la “diócesis”, para que expida certificación laboral de la señora Angélica María de la Hoz Ardila, identificada con cédula de ciudadanía número 26.948.185.

4. **Roberto de Jesús Mira Marulanda**, radicó el 14 de septiembre de 2015²¹, ante la Secretaría General de la Corte, su pronunciamiento en relación con la acción de tutela de la referencia. En su escrito, relató la forma en que se desarrolló el proceso de amparo policivo, en especial, la diligencia de desalojo del 7 de abril de 2015, en la que se presentaron hechos violentos por parte de los accionantes en contra de los funcionarios de la Alcaldía y de la Fuerza Pública.

Señaló además, que en el año 2009, los señores Ramón Antonio de la Hoz Serrano y María de los Ángeles Ardila Alcázar, presentaron ante el Juzgado 4º Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, un proceso reivindicatorio de la propiedad, radicado bajo el número 2009-0019, el cual fue resuelto en contra de los accionantes mediante sentencia del 18 de enero de 2012, confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil-Familia, mediante providencia del 6 de febrero de 2013.

Por último adujo que los accionantes y su núcleo familiar “(...) *siempre han faltado a la verdad, dado que hoy ostentan la calidad de víctimas de la violencia cuando todos los que los conocemos sabemos que ellos jamás se fueron de El Copey y que por el contrario siempre han vivido en el Barrio Las Delicias de este municipio, donde tienen sus propiedades, sus hijos han cursado sus estudios de primaria y secundaria en las instituciones educativas del municipio, así mismo tienen sus lugares de trabajo aquí en el municipio desde hace muchos años, la gran mayoría de los miembros del núcleo familiar cuentan con estabilidad laboral, con un nivel académico alto.*”²²

A su intervención anexó copias del contrato de compraventa de derechos de posesión del 3 de septiembre de 2005, las sentencias proferidas en el proceso reivindicatorio y constancia de la empresa CILEDCO que certifica que los accionantes fueron sus proveedores de leche con posterioridad a la fecha en que indican fueron desplazados²³.

5. Los documentos aportados por las partes y la práctica de pruebas en sede de revisión, permitió a la Sala tener conocimiento de los siguientes **HECHOS RELEVANTES**:

²¹ Folio 21-23 cuaderno de revisión.

²² Folio 22 cuaderno de revisión.

²³ Folio 24-66 cuaderno de revisión.

a. No existen datos concluyentes que demuestren que los accionantes mantienen una extrema situación de vulnerabilidad derivada de su condición de desplazados por la violencia.

b. Los señores **María de los Ángeles Ardila Alcázar** y Ramón Antonio de la Hoz Serrano adquirieron la propiedad de la parcela 21 denominada la Esmeralda, ubicada en la vereda San Miguel, corregimiento de Caracolito, municipio del Copey, César, como Unidad Agrícola Familiar (UAF), mediante Resolución número 437 del 8 de junio de 1995, proferida por el INCORA²⁴. Además de lo anterior, el mencionado acto administrativo, en su artículo 3º, advirtió sobre las prohibiciones para transferir el dominio, posesión o tenencia del predio o mejoras dentro de los 15 años siguientes a la fecha de notificación de la resolución.

c. El 3 de septiembre de 2005, los señores **María de los Ángeles Ardila Alcázar**, Ramón Antonio de la Hoz Serrano (propietarios-vendedores) y Roberto de Jesús Mira Marulanda (comprador) celebraron contrato de compraventa de derechos de posesión del predio denominado “La Esmeralda”²⁵.

d. Los señores Ramón, **Yerlin**, Juan y Jaider de la Hoz Ardila, ingresaron al predio denominado “La Esmeralda”, en el que se encontraba el señor Juan Guzmán León (trabajador) y 76 semovientes de propiedad del señor Mira Marulanda²⁶.

e. Roberto de Jesús Mira Marulanda presentó, el 6 de enero de 2015, ante la Alcaldía, solicitud de amparo policivo en contra de Ramón, **Yerlin**, Mario y Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano, por la perturbación a su derecho de posesión²⁷.

f. Mediante auto 001 del 7 de enero de 2015, la Alcaldía Municipal de El Copey admitió el amparo policivo promovido por el señor Mira Marulanda²⁸.

g. Con citación del 8 de enero de 2015, se informó el inicio de la actuación policiva (mediante auto 001 del 7 de enero de 2015) a los señores Ramón, **Yerlin**, Mario, Juan y Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano. A su vez, se les concedió el término de 5 días para que concurrieran al despacho municipal con el fin de realizar la notificación personal del mencionado auto. Esta comunicación fue recibida el 8 de enero de 2015, por la señora Erika de la Hoz²⁹.

²⁴ Folios 43-45 cuaderno principal.

²⁵ Folio 123 cuaderno principal.

²⁶ Folios 1, 80-83,

²⁷ Folios 18-20 cuaderno principal.

²⁸ Folios 60-61 cuaderno de pruebas número I.

²⁹ Folio 65 cuaderno de pruebas número I.

h. El 9 de enero de 2015, ante la secretaria general de la Alcaldía de El Copey, se presentó el señor Juan Fernando de la Hoz para realizar la notificación personal del auto 001 del 7 de enero de 2015³⁰.

i. Con la finalidad de vincular procesalmente a las partes que no acudieron a realizar la notificación personal del auto 001 del 7 de enero de 2015, la Alcaldía fijó edicto desde el 8 hasta el 16 de enero de 2015³¹.

j. La inspectora de policía de El Copey, en compañía del personero municipal, el comisario de familia, una trabajadora social y la fuerza pública, realizó inspección ocular del predio “La Esmeralda” el 14 de enero de 2015. Dicha diligencia fue atendida en el inmueble por **Yerlin**, Jaider, Ramón y Yurley de la Hoz Ardila y Brayan de la Hoz³².

k. **Yerlin de la Hoz Ardila**, en calidad de apoderado de los señores Ramón, Mario y Juan de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano, presentó ante la Alcaldía de El Copey, el 14 de enero de 2015, contestación al amparo de policía³³.

El 19 de enero de 2015, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, presentó informe dirigido al Comisario de Familia de El Copey, en el que analizó la situación familiar, el perfil de vulnerabilidad y generatividad, de las personas que se encontraban en el predio “La Esmeralda”. En ese sentido expuso que³⁴:

Se encontraron 8 núcleos familiares y sus padres biológicos, con la salvedad de que algunos de sus miembros se encuentran realizando actividades de tipo laboral en el Municipio de El Copey y Bosconia, César, como docentes y directivos docentes y abogado en ejercicio.

Dos de los núcleos familiares se encontraban en Santa Marta y Barranquilla, desplazados por la violencia.

Ramón Alberto de la Hoz Ardila, es un directivo docente de la Institución Educativa Agrícola de El Copey, y vive en la Carrera 23 No. 11-45 Barrio las delicias de ese municipio.

Juan Fernando de la Hoz Ardila, esta residenciado en Santa Marta, y es miembro activo de la Mesa de víctimas del Magdalena.

José Manuel de la Hoz Ardila, vive en El Copey y trabaja como Contratista de bolsa de empleo.

³⁰ Folio 67 cuaderno de pruebas número I.

³¹ Folio 62 cuaderno de pruebas número I.

³² Folios 68-71 cuaderno de pruebas número I.

³³ Folios 77-83 cuaderno de pruebas número I.

³⁴ Folios 106-123 cuaderno de pruebas número I.

Mario Rafael de la Hoz Ardila, es docente, vive en Bosconia, Cesar, es especialista en informática, labora en el Colegio María Auxiliadora de ese municipio.

Jaider Antonio de la Hoz Ardila, estudió Gerencia para el desarrollo social, trabaja en oficios varios y vive en El Copey.

Angélica de la Hoz Ardila, Licenciada en Básica primaria, es docente de la Curia.

La familia tiene garantizada la salud, educación y vivienda. Se observa que existe equilibrio económico en algunos miembros de la familia, pero en otros grupos se observa que falta mayor solvencia económica, y se denota apoyo mutuo familiar. La familia tiene estabilidad en salud y educación, la vivienda es familiar de propiedad de los padres, y otros tienen sus casas propias, aun así los grupos familiares que no tienen vivienda, habitan donde sus padres. Los niños están bajo el cuidado de sus padres, estudian, unos en jardín, otros en colegios y universidad, y en el SENA.

l. Mediante Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, la Alcaldía consideró que no encontró probado el estado de vulnerabilidad manifiesta de los señores de la Hoz, puesto que algunos de sus miembros cuentan con un buen nivel académico y profesional y que aún se encuentra en trámite la solicitud de restitución presentada por los ocupantes, razón por la cual no puede darse aplicación al artículo 95 de la Ley 1448 del 2011. Por estas razones resolvió conceder el amparo policivo solicitado por el señor Mira Marulanda³⁵.

m. Antes de realizarse la diligencia de desalojo, el 19 de febrero de 2015, se llevó a cabo un comité de justicia transicional extraordinario en el que se trató la especial situación de los accionantes y la preocupación de las autoridades por la posesión de hecho, la necesidad de que los ocupantes respeten el debido proceso y esperen las resultas del proceso de restitución³⁶. A su turno, la Alcaldía promovió audiencia de conciliación el 3 de marzo de 2015, en la que los miembros de la familia de la Hoz no conciliaron ni firmaron el acta, tras considerar que no tenían garantías para negociar³⁷.

n. El 7 de abril de 2015, la inspectora de policía de El Copey se trasladó al predio denominado “La Esmeralda”, con la finalidad de llevar a cabo la diligencia de desalojo del inmueble, conforme lo ordenó la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015. Al llegar a la finca fueron atendidos por los señores **Yerlin**, Ramón, Jaider, Juan, Mario y **Angélica de la Hoz Ardila**, Ramón de la Hoz Serrano y **María Ardila Alcázar** y otras personas sin identificar³⁸.

³⁵ Folios 124-134 cuaderno de pruebas número I.

³⁶ Folios 178-180 cuaderno de pruebas número I.

³⁷ Folios 183-184 cuaderno de pruebas número I.

³⁸ Folios 197-203 cuaderno de pruebas número I.

Según la funcionaria que adelantó la diligencia, los señores anteriormente mencionados los agredieron verbalmente, el señor **Yerlin de la Hoz** se opuso a la diligencia, la cual fue rechazada por ese despacho administrativo. En desarrollo de la misma, se negaron a desalojar y al hacer su ingreso la fuerza pública, fueron atacados con bombas incendiarias y molotov, así como, un cilindro de gas propano encendido.

En el predio había menores de edad, los cuales fueron protegidos por la Policía de infancia y adolescencia. Terminada la diligencia se realizó un inventario en el que se encontró enseres, 20 semovientes y 4 cerdos.

o. Posteriormente a la celebración de la diligencia de desalojo se han presentado 4 acciones de tutelas en contra de la Alcaldía de El Copey, Cesar, y la Inspección de Policía de ese municipio. Los aspectos más importantes se presentan a continuación de manera sucinta:

Radicación	Partes		Hechos que sustentan las vulneraciones	Pretensiones	Sentencias Judiciales
	Accionante	Accionado			
20 de mayo de 2015 ³⁹	Mario Rafael de la Hoz Ardila	Alcalde de El Copey, César y la Inspectora de Policía de ese municipio.	1. Condición de desplazado por la violencia. 2. Presuntas irregularidades procesales en el trámite del amparo policivo. Supuestos defectos procesales en la diligencia de desalojo, puesto que fueron negados la	Declarar la nulidad o ilegalidad de lo resuelto por la Inspectora de Policía de El Copey, el 7 de abril de 2015. Ordenar el retorno del accionante junto con María de los Ángeles Ardila Alcázar, Jaider Antonio de la Hoz Ardila y Angélica de la Hoz	1. Sentencia del 23 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar. Declaró improcedente el amparo solicitado ⁴⁰ . 2. Sentencia del 12 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Segundo

³⁹ Folios 264-275 cuaderno de pruebas número I.

⁴⁰ Folios 277-289 cuaderno de pruebas número I.

			oposición y los recursos de reposición y apelación presentados por su apoderado.	Ardila al predio denominado “la esmeralda”. Ordenar a los accionados realizar un acto público de desagravio.	Civil del Circuito de Valledupar, Cesar ⁴¹ . Confirmó.
12 junio de 2015 ⁴²	Ramón Antonio de la Hoz Serrano.	Alcalde de El Copey y la Inspectora de Policía de ese mismo municipio.	1. Condición de desplazado por la violencia. 2. Presuntas irregularidades procesales en el trámite del amparo policivo. 3. Supuestos defectos procesales en la diligencia de desalojo, puesto que fueron negados la oposición y los recursos de reposición y apelación presentados por su	Declarar la nulidad o ilegalidad de lo resuelto por la Inspectora de Policía de El Copey, el 7 de abril de 2015. Ordenar el retorno del accionante junto con María de los Ángeles Ardila Alcázar, Jaider Antonio de la Hoz Ardila y Angélica de la Hoz Ardila al predio denominado “la esmeralda”. Ordenar a los	1. Sentencia del 30 de junio de 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconía, César. ⁴³ Resolvió declarar improcedente y temeraria la acción de tutela. 3. Sentencia del 11 de agosto de 2015, dictada por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Valledupar ⁴⁴ . Confirmó el fallo, excepto por

⁴¹ Folios 291-296 cuacerno de pruebas número I.

⁴² Folios 210-222 cuaderno de pruebas número I.

⁴³ Folios 226-250 cuaderno de pruebas número I.

⁴⁴ Folios 253-260 cuaderno de pruebas número I...

			apoderado.	accionados realizar un acto público de desagravio.	la temeridad.
19 de junio de 2015 ⁴⁵ .	Juan Fernando de la Hoz Ardila.	Alcaldía de El Copey y la Inspección de Policía de ese mismo municipio.	<p>1. Condición de desplazado por la violencia.</p> <p>2. Presuntas irregularidades procesales en el trámite del amparo policivo.</p> <p>3. Supuestos defectos procesales en la diligencia de desalojo, puesto que fueron negados la oposición y los recursos de reposición y apelación presentados por su apoderado</p>	<p>1. Declarar la nulidad de la Resolución 021 del 23 de enero de 2015, expedida por la Alcaldía municipal de El Copey.</p> <p>2. Declarar la nulidad de lo resuelto por la inspectora de policía de ese mismo municipio el día 7 de abril de 2015, en desarrollo de la audiencia de desalojo.</p> <p>3. Retornarlo junto con su familia al predio “la esmeralda”.</p> <p>4. Ordenar a los accionados un acto</p>	<p>1. Sentencia del 8 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar⁴⁶. Declaró improcedente y temeraria la acción de tutela.</p> <p>2. Sentencia del 21 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar⁴⁷. Resolvió confirmar la sentencia de primera instancia.</p>

⁴⁵ Folios 298-325 cuaderno de pruebas número I.

⁴⁶ Folios 335-381 cuaderno de pruebas número I.

⁴⁷ Folios 385-395 cuaderno de pruebas número I.

				público de desagravio.	
30 de junio de 2015 ⁴⁸	Yerlin de la Hoz Ardila en calidad de apoderado de María de los Ángeles Ardila Alcázar, Angélica María de la Hoz Ardila y Jaider Antonio de la Hoz Ardila.	Alcaldía de El Copey y la Inspección de Policía de ese mismo municipio.	1. Condición de desplazado por la violencia. 2. Presuntas irregularidades procesales en el trámite del amparo policivo. Supuestos defectos procesales en la diligencia de desalojo, puesto que fueron negados la oposición y los recursos de reposición y apelación presentados por su apoderado	1. Declarar la nulidad de la Resolución 021 del 23 de enero de 2015, expedida por la Alcaldía municipal de El Copey. 2. Declarar la nulidad de lo resuelto por la inspectora de policía de ese mismo municipio el día 7 de abril de 2015, en desarrollo de la audiencia de desalojo. 3. Retornarlo junto con su familia al predio “la esmeralda”. Ordenar a los accionados un acto público de desagravio.	1. Sentencia del 4 de agosto del 2015, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar. Declaró improcedente la acción de tutela ⁴⁹ .

⁴⁸ Folios 399-412 cuaderno de pruebas número I.

⁴⁹ Folios 413-425 cuaderno de pruebas número I.

p. El predio denominado parcela 21 “La Esmeralda”, ubicada en la vereda San Miguel, corregimiento de Caracolito, municipio de El Copey, Cesar, se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, conforme a la Resolución número 0065 del 25 de mayo de 2015, proferida por la Unidad de Restitución de Tierras⁵⁰. Además, se probó que se encuentra pendiente la presentación de la demanda de restitución ante los jueces especializados de restitución de tierras. Por último, se acreditó que el inmueble mencionado está ubicado en zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, según lo dispuesto en la Ley 2 de 1959.

p. En el año 2009, los señores Ramón Antonio de la Hoz Serrano y **María de los Ángeles Ardila Alcázar**, promovieron acción reivindicatoria del derecho de propiedad del predio denominado “la esmeralda” y en contra del señor Mira Marulanda. Conoció de la demanda el Juzgado 4º Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, radicado bajo el número 2009-0019. Mediante sentencia del 18 de enero de 2012, confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil-Familia, mediante providencia del 6 de febrero de 2013, fueron negadas las pretensiones de los accionantes⁵¹.

CONSIDERACIONES

Competencia

1. Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos proferidos dentro de la acción de tutela radicada en esta Corporación con el número T-4.963.887, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión

2. Los actores consideraron que las entidades públicas vinculadas al trámite de tutela les han vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y móvil y a una vivienda digna, producto de la falta de vinculación procesal al trámite administrativo de amparo policivo promovido por el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda, que buscaba restituir la posesión sobre el predio “La Esmeralda”, que los tutelantes habían ocupado reclamando su legítima posesión, pues, según alegan, habían sido obligados a vender dicho derecho 10 años atrás, lo que les había dejado en supuesta situación de desplazamiento por la violencia.

Manifestaron además que dichas violaciones surgen de la falta de vinculación al proceso de amparo policivo. Además que el Alcalde y el Secretario de gobierno actuaron de manera “*arbitraria y antojada*”⁵², puesto que no valoraron las pruebas aportadas en la contestación de amparo policivo que demostraban la falta de legitimación en la causa por activa del señor Mira Marulanda.

⁵⁰ Folios 19-20 cuaderno de revisión.

⁵¹ Folios 25-60 cuaderno de revisión.

⁵² Folio 2 cuaderno principal.

Por último, manifestaron que existe “*vía de hecho*” en el trámite adelantado por esa entidad pública, en especial de la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, en el sentido de que no se señaló el lugar donde serían reubicados una vez realizada la diligencia de desalojo, así como tampoco se indicó las ayudas brindadas al grupo familiar en relación con la adquisición de una vivienda digna.

Consideraciones preliminares

3. Encuentra la Sala que para determinar si es posible abordar los problemas jurídicos planteados por los tutelantes primero debe ocuparse de las siguientes cuestiones previas: i) la presunta temeridad de la acción de tutela que revisa actualmente la Corte; ii) la posible carencia actual de objeto por daño consumado; y iii) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos proferidos en trámites de amparo policivo, con especial énfasis en la naturaleza procesal de esta clase de procesos en los que no existe debate sobre la titularidad de los derechos de las personas sobre bienes inmuebles.

Ausencia de temeridad de la acción de tutela de la referencia

4. Uno de los intervinientes en el presente trámite de tutela solicitó la declaratoria de improcedencia de la solicitud de amparo de la referencia, debido a la supuesta existencia de temeridad, pues se alega la posterior formulación de cuatro acciones de tutela con base en los mismos hechos y la identidad de pretensiones. Bajo ese entendido, la Sala deberá inicialmente verificar si en este caso se ha configurado una actuación temeraria en el ejercicio de la solicitud de amparo de la referencia.

5. La actuación temeraria en el trámite de amparo constitucional está regulada por el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, que establece que: “*Cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.*”

6. La Corte ha decantado los elementos que configuran la temeridad en sede de tutela y ha determinado que esta se configura cuando exista entre el asunto que es de conocimiento del juez de amparo y el que ya ha sido objeto de pronunciamiento previo: i) identidad de partes; ii) identidad de hechos; iii) identidad de pretensiones; y iv) ausencia de justificación en el ejercicio de la nueva acción de tutela⁵³.

7. No obstante lo anterior, la Sala reitera que el juez de tutela debe verificar en cada caso concreto la existencia de los elementos que estructuran la temeridad en el ejercicio del amparo, con la finalidad de salvaguardar principios constitucionales como la buena fe, lealtad procesal, cosa juzgada, seguridad

⁵³ Ver entre otras las sentencias T-923 de 2010 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-718 de 2011 M.P Luis Ernesto Vargas Silva, T-084 de 2012 M.P Humberto Antonio Sierra Porto, T-151 de 2012 M.P Juan Carlos Henao Pérez y T-181 de 2012 M.P María Victoria Calle Correa. Reiteradas en sentencia T-349 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

jurídica y evitar el abuso del derecho. En ese sentido, se acreditará la temeridad cuando:

“(...) considere que dicha actuación (i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones⁵⁴; (ii) denote el propósito desleal de “obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable”⁵⁵; (iii) deje al descubierto el “abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”⁵⁶; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la “buena fe de los administradores de justicia”⁵⁷. Es que, la duplicidad en el ejercicio de la acción de amparo constitucional sobre la misma materia, además de ser reprochable y desconocer los principios de economía procesal, eficiencia y eficacia, resulta desleal y deshonesto por comprometer la capacidad judicial del Estado⁵⁸.

Por el contrario, la Corte ha señalado que aun cuando se presente la cuádruple identidad referida, es posible que la actuación no sea temeraria, entre otros, en los casos que a continuación se señalan, a saber: “i) en las condiciones del actor que lo coloca en estado de ignorancia o de especial vulnerabilidad o indefensión en que actúa por miedo insuperable o la necesidad extrema de defender sus derechos, ii) en el asesoramiento equivocado de los profesionales del derecho, iii) en nuevos eventos que aparecen con posterioridad a la acción o que se omitieron en el trámite de la misma u otra situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos, y iv) en la presentación de una nueva acción ante la existencia de una sentencia de unificación de la Corte Constitucional, [cuando el actor] en sus actuaciones siempre puso de presente a los jueces de tutela la previa existencia de una demanda de igual naturaleza”⁵⁹.⁶⁰

8. El Alcalde de El Copey, Cesar, manifestó a esta Corporación que los accionantes presentaron con posterioridad al amparo que actualmente conoce la Corte, 4 acciones de tutela por los mismos hechos ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar, las cuales han sido negadas, por lo que consideró se está ante *“(...) un actuar temerario por parte de los accionantes de conformidad con el artículo 38 del decreto 2591 de 1991 (...)”⁶¹*

⁵⁴ Sentencia T-149 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁵⁵ Sentencia T-308 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁵⁶ Sentencia T-443 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁵⁷ Sentencia T-001 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁵⁸ Sentencias T-502 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-153 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁵⁹ Sentencia T-751 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁶⁰ Sentencia T-349 de 2013 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

⁶¹ Folio 2 cuaderno de pruebas número I.

9. Realizado el anterior recuento, encuentra este Tribunal que no se acreditan los elementos necesarios para configurar la temeridad de la acción de tutela de la referencia. En efecto, esta Sala pudo determinar que:

i) Se han presentado 4 acciones de tutela con posterioridad a la que actualmente conoce la Corte Constitucional;

ii) No existe identidad de partes por activa entre la acción de tutela que conoce actualmente la Corte en sede de revisión y las que han sido presentadas con posterioridad ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar. En ese orden, la solicitud de amparo de la referencia fue formulada por los señores **María de los Ángeles Ardila Alcázar, José Manuel de la Hoz Ardila, Yerlin de la Hoz Ardila, Angélica María de la Hoz Ardila**, por su parte las otras peticiones de amparo fueron presentadas por: i) Ramón de la Hoz Serrano; ii) Mario Rafael de la Hoz Serrano; y iii) Juan Fernando de la Hoz Ardila.

No obstante lo anterior, si existe identidad parcial de partes con la última acción de tutela, puesto que fue presentada por **Yerlin de la Hoz Ardila** en calidad de apoderado de **María de los Ángeles Ardila Alcázar, Angélica María de la Hoz Ardila** y Jaider Antonio de la Hoz Ardila. En efecto, las dos primeras personas mencionadas anteriormente, son accionantes en el amparo de la referencia, sin embargo, esta situación en sí misma no configura la temeridad alegada, puesto que no concurren los demás elementos expuestos.

En relación con la legitimación por pasiva, se encuentra que existe identidad parcial con la Alcaldía de El Copey, pero no sucede lo mismo con la Inspección de Policía de ese municipio, la cual no es accionada dentro de la tutela de la referencia, a pesar de que la inspección fue vinculada de oficio por el juez de instancia, lo cierto es que el amparo no está dirigido contra ella.

iii) Tampoco se acreditó identidad de hechos, puesto que las acciones de tutela presentadas posteriormente ante el juez de tutela de Bosconia, se basan en las presuntas irregularidades en las que habrían incurrido las entidades demandadas en la diligencia de desalojo del 7 de abril de 2015.

iv) Por último, tampoco hay identidad de pretensiones, puesto que en las solicitudes de amparo presentadas con posterioridad a la que conoce actualmente la Corte, buscan dejar sin efectos la diligencia de desalojo del 7 de abril de 2015, mientras que la acción de tutela de la referencia, buscaba evitar la celebración de dicha diligencia, y además dejar sin efectos jurídicos la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015.

10. En conclusión, encuentra la Sala que en el presente caso, no se acreditaron los elementos que configuran una actuación temeraria en la formulación de la acción de tutela de la referencia, es decir, no se verificó: i) identidad de partes; ii) identidad de hechos; e iii) identidad de pretensiones, con solicitudes de amparo promovidas con posterioridad, tal y como lo había solicitado el Alcalde de El Copey, Cesar.

11. Sin embargo, llama la atención de la Sala las similitudes de las 4 tutelas que fueron presentadas con posterioridad a la que se encuentra en sede de revisión. Si bien es cierto que fueron formuladas por diferentes personas, coinciden en los hechos, pretensiones y algunas de las entidades accionadas. Además, todas las acciones de tutelas fueron presentadas en hojas con membretes del abogado Yerlin de la Hoz Ardila, lo que permite inferir a la Corte que los accionantes fueron asesorados por este profesional del derecho.

12. Estas acciones de tutela causan a esta Sala de revisión duda sobre los siguientes aspectos: i) ¿Quiénes son realmente los afectados con la actuación de la Alcaldía de El Copey?; ii) ¿Por qué los afectados presentaron tutelas por separado si todos se encontraban en el predio denominado “La Esmeralda”?; iii) ¿Por qué las acciones de tutela se formularon ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Bosconia, Cesar, no obstante que los hechos ocurrieron en el Municipio de El Copey?; iv) ¿Participó el abogado Yerlin de la Hoz Ardila en la elaboración de todas las acciones de tutela presentadas, puesto que muchas de ellas llevan en sus hojas el membrete de su oficina?, de ser así ¿Cuál es la razón de interponer diferentes acciones sobre los mismos hechos con diferencia en la parte activa, cuando todos alegan una afectación igual o al menos por el mismo predio?

Ante esta situación, la Corte encuentra una actuación de deslealtad procesal y de abuso del derecho en el ejercicio del amparo constitucional, que configura un desgaste injustificado para la administración de justicia por parte del abogado de la Hoz Ardila, por lo que la Sala lo requerirá para que en el futuro desista del uso indiscriminado y caprichoso de la acción de tutela, so pena de incurrir en temeridad conforme lo establece el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

13. Aclarado lo anterior, procede esta Corporación a verificar si en el presente asunto operó la figura de la carencia actual de objeto.

Carencia actual de objeto. Daño consumado producido durante el trámite de la acción de tutela. Análisis de fondo de las pretensiones

14. Una de las pretensiones de la acción de tutela consistía en la suspensión definitiva de la diligencia de desalojo dentro del trámite de la acción policiva. En sede de revisión, la Corte pudo constatar que durante el trámite de la acción de tutela de la referencia, la diligencia de desalojo del predio “La Esmeralda” ordenada en la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, se realizó el 7 de abril de 2015, lo que podría configurar una carencia actual de objeto.

15. Al respecto, esta Corporación ha precisado que:

“(...) el objeto de la acción de amparo consiste en garantizar la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, se pueden presentar, en el transcurso del trámite tutelar, circunstancias que

permitan inferir que la vulneración o amenaza alegada ha cesado bien porque ha tenido lugar un evento que conlleva a la conjuración del daño, la satisfacción del derecho o la inocuidad de las pretensiones⁶², por lo que al suceder, se extingue el objeto jurídico de la tutela, generándose por consecuencia que cualquier decisión que pueda tomar el juez al respecto resulte inocua⁶³. Al anterior fenómeno la Corte lo ha denominado como “carencia actual del objeto”, el cual se presenta de dos maneras conocidas como hecho superado o daño consumado, cuyas consecuencias son distintas.”⁶⁴

En ese sentido, la carencia actual de objeto puede presentarse por haber acaecido hecho superado o daño consumado. En efecto, se está frente a un hecho superado cuando:

“(...) los actos que amenazan con la afectación al derecho fundamental desaparecen al quedar satisfecha la pretensión de la acción de tutela, lo que conlleva a que el derecho ya no se encuentre en riesgo. Como consecuencia de lo anterior, la orden a impartir por parte del juez constitucional pierde su razón de ser ya que no hay perjuicio que evitar y la tutela pierde su razón de ser⁶⁵. Bajo esta hipótesis la Corte ha procedido a prevenir al demandado sobre la obligación de proteger el derecho en una próxima oportunidad, de conformidad a lo establecido en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991⁶⁶, y a declarar la “carencia actual de objeto” por tratarse de un hecho superado, absteniéndose de impartir orden alguna. Pese a ello, según lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991⁶⁷, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción extraprocésal de los derechos reclamados por el interesado ha resultado incumplida o tardía.”⁶⁸

De otra parte, el daño consumado surge:

⁶² Ver sentencia T-308 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En tal asunto se declaró que existía carencia actual del objeto al evidenciarse que la razón de ser de la tutela había desaparecido, toda vez que a la hija de la actora, a quien se le asistía la el principio de confianza legítima por contar con un subsidio educativo, el cual fue terminado de manera inesperada, le fue asignado un subsidio educativo que le permitió culminar sus estudios.

⁶³ En sentencia T-486 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), se estudió la afectación de los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la salud del accionante, quien mediante tutela solicitó el suministro de oxígeno, medicamentos y atención médica especializada requerida para su enfermedad pulmonar crónica, la cual fue negada por la EPS accionada, sin embargo, se pudo determinar que el accionado ya había prestado todos los servicios que el accionante requería para aliviar sus dolencias, por lo que se declaró carencia actual del objeto.

⁶⁴ Sentencia T-703 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ Ver sentencia T-311 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva). Allí se decidió declarar carencia actual del objeto por hecho superado al quedar satisfecha la pretensión de la actora durante el transcurso de la acción tutela, la cual fue instaurada para que se ordenara la entrega de medicamentos para el padecimiento de diabetes que fueron negados al no estar cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud - POS. Allí se logró establecer que a la accionante en el transcurso de la tutela le fueron entregados los medicamentos requeridos.

⁶⁶ El artículo 24 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala: “PREVENCIÓN A LA AUTORIDAD. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido. El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión.”

⁶⁷ El artículo 26 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala: “CESACIÓN DE LA ACTUACIÓN IMPUGNADA. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes.

El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente.

Cuando el desistimiento hubiere tenido origen en una satisfacción extraprocésal de los derechos reclamados por el interesado, el expediente podrá reabrirse en cualquier tiempo, si se demuestra que la satisfacción acordada ha resultado incumplida o tardía.”

⁶⁸ *Ibidem*.

“(...) cuando resulta imposible generar una orden por parte del juez de tutela para que se culmine la vulneración alegada, a raíz de que la falta de garantía de los derechos fundamentales ha ocasionado su vulneración. Bajo la anterior hipótesis resulta necesario que el juez constitucional asuma posición de conformidad a las siguientes hipótesis: (i) cuando al momento de la interposición de la tutela el daño ya está consumado ésta resulta improcedente pues, la tutela tiene carácter eminentemente preventivo, razón por la cual el juez le asiste declarar improcedente la acción sin efectuar análisis de fondo; y (ii) cuando en el transcurso se consume el daño, ya sea en primera o segunda instancia, inclusive en trámite de revisión, es necesario declarar carencia actual del objeto, implicando consigo realizar análisis de fondo⁶⁹.

Ahora bien, se pueden presentar situaciones en las que a primera vista se concluiría que la actividad vulneradora de los derechos constitucionales ha generado un daño, por lo que cualquier decisión carecería de sentido; sin embargo, esto no sucede cuando a pesar de haberse generado el daño la actividad vulneradora aún sigue produciendo afectación. Así lo consideró la Corporación mediante en sentencia T-578A de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo), en la cual estudió un caso en el que a pesar de haberse llevado a cabo el desalojo de una persona junto con su familia, tras demostrarse que éstos estaban invadiendo el espacio público, se corroboró que la actividad vulneradora persistía, ya que no se tuvo en cuenta que del espacio público recuperado el accionante obtenía su sustento diario a través de un montallantas instalado allí. En esa ocasión se ordenó a la Administración, en aras de garantizar el derecho al mínimo vital del actor, incluirlo en programas de capacitación laboral.”⁷⁰

16. Como se observa, dos especiales situaciones en materia de daño consumado habilitarían el estudio de fondo por parte de la Corte: i) que el mismo se haya ocasionado durante el trámite de la acción de tutela; y ii) que no obstante haberse presentado el daño, la actividad vulneradora sigue produciendo afectación a los derechos fundamentales de los accionantes.

17. En el caso bajo estudio de la Sala, una de las pretensiones estaba encaminada a evitar la ejecución del desalojo de la parcela número 21, situación que acaeció el 7 de abril de 2015, momento en el que se adelantaba el trámite de la presente solicitud de amparo, situación que a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación no impide que se realice el estudio de fondo; por tal razón la Corte continuará con el estudio de la procedencia acción de tutela contra providencias proferidas en procesos policivos. Igualmente, el objeto de la tutela también se mantiene respecto de las otras dos pretensiones que atacan la ausencia de vinculación procesal y la

⁶⁹ Ver Sentencia T-308 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En la parte considerativa del fallo se resaltó el deber que le asiste al juez de tutela, cuando declara carencia actual del objeto por daño consumado, de: (i) pronunciarse de fondo; (ii) advertir a la autoridad accionada para que no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones vulneradoras; (iii) informar al accionante o a sus familiares las acciones jurídicas que pueden promover para efectos de solicitar la reparación del daño causado; y, (iv) de ser el caso, compulsar copias del expediente de tutela a las autoridades competentes obligadas a investigar la conducta que generó el daño. De igual forma se hizo referencia a la protección de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales.

⁷⁰ *Ibidem*.

valoración de pruebas para la expedición de la Resolución No. 021 del 23 de enero de 2015, que ordena el desalojo, y la falta de adopción de medidas que garanticen la vivienda digna y la manutención de los tutelantes como desplazados.

Como el objeto de la acción de tutela ha sido fijado en las acciones y en el trámite de la acción policiva que culminó con el desalojo de los accionantes del predio que ocupaban, es necesario pronunciarse sobre la procedibilidad de la acción de tutela contra este tipo de decisiones.

Naturaleza jurídica del amparo policivo. Procedencia excepcional de la acción de tutela

18. Esta Corporación ha considerado que el poder de policía tiene como finalidad mantener el orden público y la convivencia ciudadana a través de la expedición de normas de carácter general y la imposición de medidas individuales. En otras palabras, busca evitar perjuicios individuales, o colectivos, provocados por desórdenes, actos perturbatorios, afectación de la salud y la higiene públicas⁷¹.

No obstante lo anterior, la Corte ha establecido las diferencias entre el poder, la función y la actividad de policía. En efecto, la **sentencia C-241 de 2010**⁷², manifestó:

“Es así como la Corte Constitucional ha señalado unos límites precisos al ejercicio del poder y la función de policía en un Estado democrático de derecho: (i.) Debe someterse al principio de legalidad; (ii.) Debe tender a conservar y restablecer el orden público; (iii.) Las medidas que se adopten deben ser proporcionales y razonables, no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada; (iv.) no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (v.) la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vi.) las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales. Aspectos que de antemano impiden que el ejercicio del poder de policía atente contra los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho al debido proceso.

2.1.2 La preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas, supone además el uso de distintos medios: (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público; (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales; (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función.⁷³”

⁷¹ Sentencia T-183 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷² M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷³ Sentencia C-825 de 2004.

En ese mismo sentido, en **sentencia C-117 de 2006**⁷⁴, este Tribunal expuso que:

“El poder de policía se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

Esta facultad permite limitar, en general, el ámbito de las libertades públicas en su relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas. Generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución.

5. Conviene resaltar que sobre este particular la Corte ha precisado que resulta coherente con el Estado Social de Derecho que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso. Su protección adecuada supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el órgano legislativo como expresión de la voluntad popular. Este procedimiento democrático imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador. Adicionalmente ellas están sometidas a los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos fundamentales.

6. La función de Policía, supeditada al poder de policía, es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Art. 330 CP) y a los alcaldes (Art. 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

Sobre la potestad que implica la función de policía para la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local, en relación con un tema en particular, dirigidas a un grupo específico de personas (habitantes y residente de la localidad), y bajo la orientación de la Constitución y la ley ha dicho la Corte:

“La concreción propia de esta función no solamente se presenta en

⁷⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; (...) la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo.

(...)

Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.⁷⁵”

Una de las herramientas utilizadas en la función de policía son los procesos de amparo policivo, que se erigen como el instrumento idóneo para preservar y restablecer los derechos derivados de la posesión o la mera tenencia tranquila que las personas ejercen sobre bienes, con la finalidad de satisfacer sus necesidades, frente a actos que la perturben y la alteren⁷⁶.

19. La Corte en **sentencia T-048 de 1995**⁷⁷, definió el amparo policivo contenido en el Código de Policía como:

“(...) un mecanismo preventivo dirigido a restablecer el poder de hecho que el poseedor o tenedor ejerce sobre un bien inmueble o mueble, o específicamente en una servidumbre (arts. 125 y 128), sin que importe en cada caso concreto la valoración jurídica relativa al derecho real o personal que el actor pudiera tener (propiedad, uso, usufructo, servidumbre, arrendamiento, etc.).

En el “amparo policivo” no se discute ni decide por tanto, sobre la fuente del derecho que protege al actor o a sus contradictores (art. 126), por lo que el debate se limita exclusivamente a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (statu quo) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. Ese es el sentido con que se regula por el artículo 125 del Código de Policía la figura del amparo. Así se expresa esta norma:

“La Policía sólo 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””

⁷⁵ Sentencia C-825 de 2004.

⁷⁶ Sentencia T-187 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷⁷ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En efecto, al analizar las normas que rigen el amparo policivo, esta Corte estableció que:

“El artículo 2º del Código Nacional de Policía establece que “A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas”. Agrega que “A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación”. Por su parte, el artículo 122 del mismo estatuto dispone que “La policía no puede intervenir para limitar el ejercicio del derecho de propiedad, sino por vía de seguridad, salubridad y estética públicas”. Igualmente, el artículo 125 ibídem, indica que “La policía sólo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación”. El artículo 126 ejusdem establece que “En los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo”. Finalmente, prescribe el artículo 127 del citado código que “Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa”. ”⁷⁸

En ese sentido, para este Tribunal:

“(…) las autoridades en ejercicio de la función de policía en los procesos de su competencia, (i) no están facultadas para limitar el ejercicio del derecho a la propiedad, salvo en temas referidos a la seguridad, salubridad y estética públicas; (ii) cuando se presenta perturbación de la posesión o a la mera tenencia que alguien detenta sobre un bien, tales autoridades están facultadas para restablecer y preservar la situación en las condiciones que existían en el momento de producirse la perturbación; (iii) el amparo policivo en estos casos, busca garantizar el ejercicio normal de la posesión o a la simple tenencia que una persona ostenta sobre bienes muebles o inmuebles o de los derechos reales constituidos sobre éstos, impedir y remover las situaciones de hecho que lo obstaculicen y mantener el statu quo hasta tanto la controversia sea decidida por la autoridad respectiva. Es decir, las medidas proferidas tienen carácter y efectos provisionales, en razón a que permanecen hasta que el juez competente resuelva el fondo de la controversia; (iv) en los procesos policivos no se controvierte el derecho de dominio, de tal suerte que no se tendrán en cuenta, ni se valorarán las pruebas que tiendan a demostrarlo. Todos los medios de prueba se aceptan para verificar la perturbación o molestia que obstaculiza el libre ejercicio de la posesión o la simple tenencia de un bien, y, (vi) la posesión en los términos de las normas analizadas debe entenderse como

⁷⁸ Sentencia T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

la tenencia material de un bien determinado con ánimo de señor y dueño.”⁷⁹

20. De otra parte, esta Corporación ha señalado que: “(...) los procesos policivos adelantados por autoridades administrativas en cumplimiento de funciones judiciales, se desarrollan con base en normas específicas de procedimiento, que prescriben, entre otras disposiciones, que la sentencia así proferida hace tránsito a cosa juzgada formal y no es cuestionable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”⁸⁰

En efecto, en **sentencia T-048 de 1995**⁸¹, la Corte manifestó que:

“(...) debe advertirse que los amparos policivos han sido asimilados a controversias de naturaleza jurisdiccional, hasta el punto que la providencia que culmina la actuación tiene idéntica naturaleza (Art. 82 C.C.A.). Esta asignación especial de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades de policía se aviene con el precepto constitucional del artículo 116, inc. 3o., según el cual, "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas".”

Posteriormente en **sentencia T-1104 de 2008**⁸², reiteró que:

“4.1. La jurisprudencia constitucional ha considerado de manera reiterada, que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales.

Esta asignación especial de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades policivas se aviene con el precepto constitucional del artículo 116 inciso 3, según el cual "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas".

Estos actos se encuentran excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley.

Lo anterior significa que alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas,

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ Sentencia T-187 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸¹ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁸² M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos.”

21. En ese sentido, se tiene que el proceso policivo reviste carácter jurisdiccional de única instancia y no tiene control judicial posterior, por lo que el **medio judicial idóneo y eficaz** para lograr la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados con las actuaciones de las autoridades de policía **es la acción de tutela**. Sin embargo, su procedencia esta condicionada a la acreditación de los criterios fijados por la Corte para la procedibilidad de la solicitud de amparo contra providencias judiciales⁸³. Así las cosas, la Sala reiterará los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y verificará su cumplimiento antes de proceder a resolver los problemas de fondo.

Reglas jurisprudenciales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

22. En reciente pronunciamiento, la Sala Plena de esta Corporación reiteró que:

“La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional⁸⁴ y encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Carta, que establece su viabilidad cuando la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales se produce por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, incluidos los jueces de la República.

En sede de convencionalidad, sustentan la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, el numeral 1º del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁸⁵ y el literal a. del numeral 3º del artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸⁶.

*Con la sentencia **C-590 de 2005**⁸⁷, la Corte Constitucional superó el concepto de vías de hecho, utilizado previamente en el análisis de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, para dar paso a la doctrina de específicos supuestos de procedibilidad. En la sentencia **SU-195 de 2012**⁸⁸, ésta Corporación reiteró la doctrina establecida en la sentencia **C-590 de 2005**⁸⁹, en el sentido de condicionar la procedencia de la acción de tutela al cumplimiento de ciertos y rigurosos*

⁸³ Sentencia T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁸⁴ T-006 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-223 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-413 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-474 de 1992 Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ “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.”

⁸⁷ M. P. Jaime Córdoba Triviño. En este fallo se declaró inexecutable una expresión del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que impedía el ejercicio de cualquier acción, incluida la tutela, contra las sentencias proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

⁸⁸ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

requisitos de procedibilidad, agrupados en: i) requisitos generales de procedencia y ii) causales específicas de procedibilidad.”⁹⁰

23. En relación con los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, esta Corporación ha precisado que:

“Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que la cuestión sea de relevancia constitucional⁹¹; ii) el agotamiento de todos los medios de defensa judicial –ordinarios y extraordinarios –, salvo que se trate de evitar la ocurrencia de un perjuicio iusfundamental irremediable⁹²; iii) la observancia del requisito de inmediatez, es decir, que la acción de tutela se interponga en un tiempo razonable y proporcionado a la ocurrencia del hecho generador de la vulneración⁹³; iv) si se trata de una irregularidad procesal, que la misma sea decisiva en la providencia que se impugna en sede de amparo⁹⁴; v) la identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales y de haber sido posible, que los mismos hayan sido alegados en el proceso judicial⁹⁵; y vi) que no se trate de una tutela contra tutela.”⁹⁶

Verificación en el presente asunto de las causales genéricas de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

24. Encuentra la Sala que en el presente caso se encuentran acreditados los requisitos generales de procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, situación que habilita el estudio de las causales específicas de procedencia. A tal conclusión llega la Corte con base en las siguientes consideraciones:

i) En el caso objeto de análisis, es innegable la **trascendencia constitucional** que reviste, puesto que la acción de tutela fue formulada por personas que dicen hacer parte de un grupo de especial protección constitucional, como son aquellas en condición de desplazamiento por la violencia, y además, del escrito de tutela se deduce que pueden estar comprometidos derechos fundamentales como el debido proceso y la vivienda digna.

⁹⁰ Sentencia SU-242 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁹¹ En sentencia T-610 de 2015, consideró que: “La relevancia constitucional del asunto sometido al juez de amparo, es uno de los requisitos generales principales que deben acreditarse para avalar la procedibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. La Corte en sentencia C-590 de 2005, estableció que este requisito implica: “(...) 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 jurisdicciones⁹¹. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa, porque la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.” En sentencia T-635 de 2010, este Tribunal manifestó que su acreditación requiere que: “(...) el asunto puesto a consideración de esta Corporación, revista una gran trascendencia para la interpretación del estatuto superior, para su aplicación o en procura de su desarrollo eficaz, así como para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.”

⁹² Sentencia T-504 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹³ Sentencia T-315 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁴ Sentencias T-008 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁵ Sentencia T-658 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹⁶ Sentencia SU-242 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

ii) La acción de tutela va dirigida a la censura de la Resolución 021 de 2015, proferida por la Alcaldía de El Copey, César, por medio de la cual se concedió el amparo policivo solicitado por el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda. Esa decisión reviste el carácter de jurisdiccional, pues contra ella no procede ningún recurso por ser de única instancia y no tiene control judicial posterior por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por tal razón, los accionantes han **agotado todos los mecanismos ordinarios y extraordinarios de defensa** de que disponen.

iii) La acción de tutela fue formulada en un **tiempo razonable**, puesto que fue radicada el 28 de enero de 2015, pocos días después de proferirse la Resolución número 021 del 23 de enero de este mismo año.

iv) Las presuntas irregularidades presentadas durante el trámite de amparo policivo, de encontrarse acreditadas, tienen un **efecto decisivo en la decisión** que se censura mediante la acción de tutela, puesto que retrotraerían la actuación procesal con la finalidad de sanear el vicio y afectaría la situación de la posesión actual sobre el predio denominado “Parcela 21”.

v) Los accionantes han **identificado razonablemente los hechos generadores de las vulneraciones acusadas** y que sustentan su petición de amparo constitucional.

vi) No se trata de una acción de tutela contra tutela.

Concluye la Sala que en el presente caso podría proceder la acción de tutela como mecanismo definitivo, ante la ausencia de mecanismos ordinarios y extraordinarios a disposición de los accionantes dentro del trámite de amparo policivo, que como quedó expuesto, tiene naturaleza jurisdiccional y es de única instancia.

En vista de lo anterior, procede la Sala a la formulación del problema jurídico que permita y delimite el estudio de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Problema jurídico de fondo

25. Conforme a la solicitud de tutela, la respuesta de las entidades públicas accionadas, la intervención del tercero afectado y las pruebas recaudadas en sede de revisión, considera la Sala que el estudio del presente caso debe abarcar tanto la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de la población en condición de desplazamiento, cuando enfrentan procesos de naturaleza policiva. Así las cosas, con fundamento en el principio *iura novit curia*⁹⁷, y en uso de las facultades del juez constitucional para fallar *ultra y extra petita*⁹⁸, la Sala formula los siguientes problemas jurídicos tendientes a establecer si:

⁹⁷ Sentencia T-851 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁸ Sentencia T-686 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

i) ¿las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes en el trámite de amparo policivo, porque no fueron vinculados al proceso de amparo policivo (defecto procedimental)?;

ii) ¿la Alcaldía de El Copey incurrió en defecto fáctico durante el trámite de amparo policivo, por la falta de valoración de las pruebas aportadas por los accionantes que presuntamente acreditaban la falta de legitimación por activa del querellante?, y;

iii) ¿las entidades públicas vinculadas al trámite de tutela desconocieron el derecho fundamental de vivienda digna de los accionantes porque no se reubicaron a las personas en condición de desplazamiento que se encontraban ocupando el predio que fue desalojado (defecto por desconocimiento del precedente)?

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala de Revisión abordará previamente el estudio de tres (3) asuntos: i) los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, con especial énfasis en los defectos procedimental, fáctico y por desconocimiento del precedente; ii) el derecho fundamental al debido proceso en actuaciones policivas; y iii) la identificación de la condición de desplazado por la violencia, el derecho a la vivienda digna del mencionado grupo y las medidas especiales de protección ante una orden de desalojo. Finalmente se analizará el caso concreto.

Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

26. Las causales especiales de procedibilidad persiguen el análisis sustancial del amparo solicitado, así lo advirtió esta Corporación en la **sentencia C-590 de 2005**⁹⁹, que además estableció que basta con la configuración de alguna de las causales específicas, para que proceda el amparo respectivo. Tales causales han sido decantadas por la jurisprudencia constitucional en forma de defectos, así:

- **Defecto orgánico:** ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece, en forma absoluta, de competencia.

- **Defecto procedimental absoluto:** surge cuando el juez actuó totalmente al margen del procedimiento previsto por la ley.

- **Defecto fáctico:** se presenta cuando la decisión impugnada carece del apoyo probatorio, que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión o cuando se desconocen pruebas que tienen influencia directa en el sentido del fallo.

⁹⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

- **Defecto material o sustantivo:** tiene lugar cuando la decisión se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales¹⁰⁰, cuando existe una contradicción evidente y grosera entre los fundamentos y la decisión, cuando se deja de aplicar una norma exigible en caso o cuando se otorga a la norma jurídica un sentido que no tiene.

- **El error inducido:** acontece cuando la autoridad judicial fue objeto de engaños por parte de terceros, que la condujeron a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales.

- **Decisión sin motivación:** se presenta cuando la sentencia atacada carece de legitimación, debido a que el servidor judicial incumplió su obligación de dar cuenta, de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan.

- **Desconocimiento del precedente**¹⁰¹: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida. En estos eventos, la acción de tutela busca garantizar la eficacia jurídica del derecho fundamental a la igualdad.

- **Violación directa de la Constitución:** que se deriva del principio de supremacía de la Constitución, el cual reconoce a la Carta Política como un supuesto plenamente vinculante y con fuerza normativa.

La acción de tutela, acusó las providencias judiciales censuradas de incurrir en: i) defecto procedimental; ii) defecto fáctico y iii) defecto por desconocimiento del precedente, razón por la cual, la Corte, hará breves caracterizaciones de cada uno de estos.

Defecto procedimental

27. Esta Corporación ha considerado que se configura el defecto procedimental cuando:

“(...) se da un desconocimiento absoluto de las formas del juicio porque el funcionario judicial sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o porque pretermite etapas o eventos sustanciales del procedimiento legalmente establecido, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso. De acuerdo con lo sostenido en la sentencia SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda), este último evento se presenta cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad del mismo tipo desconoce las garantías previstas en la ley para los sujetos procesales, de forma tal que, por ejemplo, se impide que: “(i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el

¹⁰⁰ Sentencia T-522 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰¹ Sentencias T-462 de 2003; SU-1184 de 2001; T-1031 de 2001 todas con ponencia del Dr. Eduardo Montealegre Lynnett; T-1625 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

*derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comuniquen de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas”, entre otras.*¹⁰²

28. Así las cosas, la falta de vinculación procesal por ausencia de notificación de quienes tienen legitimación en la causa por activa o pasiva e interés jurídico para actuar, constituye un defecto procedimental, siempre y cuando, la parte afectada no haya participado en el proceso y con dicha actuación hubiese saneado el vicio. Lo anterior encuentra sustento en la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales a la defensa técnica y a la contradicción.

Defecto fáctico

29. Desde sus inicios esta Corte estableció que los jueces naturales tienen amplias facultades discrecionales para efectuar el análisis del material probatorio en cada caso concreto¹⁰³. Por ello esta Corporación determinó que cuando se alega un error de carácter probatorio, la evaluación de la providencia judicial por parte de un juez de tutela, debe privilegiar los principios de autonomía e independencia judicial¹⁰⁴.

30. No obstante, tal poder discrecional debe estar inspirado en los principios de la sana crítica, atender necesariamente criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De lo contrario, la discrecionalidad sería entendida como arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual se configuraría la causal por defecto fáctico y el juez de tutela podría intervenir la providencia judicial censurada¹⁰⁵.

31. La Corte ha establecido que el defecto fáctico se configura cuando: i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; ii) se da una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o iii) no se valora en su integridad el material probatorio.

Así mismo puntualizó que el defecto estudiado tiene dos dimensiones, una positiva¹⁰⁶ y otra negativa¹⁰⁷. La primera se presenta cuando el juez efectúa una valoración por “*completo equivocada*” o fundamenta su decisión en una

¹⁰² Sentencia T-1049 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰³ La Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

¹⁰⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-231 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-442 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; T-008 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-025 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-159 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-109 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-264 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-114 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, SU-198 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ésta última se indicó expresamente: “*la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez de conocimiento es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. El respeto por los principios de autonomía judicial y del juez natural, impiden que el juez de tutela realice un examen exhaustivo del material probatorio*”.

¹⁰⁵ Ver sentencia T-442 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Allí se indicó: “*si bien el juzgador goza de un gran poder discrecional para valorar el material probatorio en el cual debe fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos de la sana crítica..., dicho poder jamás puede ser arbitrario; su actividad evaluativa probatoria supone necesariamente la adopción de criterios objetivos, racionales, serios y responsables. No se adecua a este desiderátum, la negación o valoración arbitraria, irracional y caprichosa de la prueba, que se presenta cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración o sin razón valedera alguna no da por probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.*”

¹⁰⁶ Cfr., entre otras, SU-159 de 2002, precitada.

¹⁰⁷ Cfr., entre otras, T-442 de 1994 y SU-159 de 2002, precitadas.

prueba no apta para ello y la segunda cuando omite o ignora la valoración de una prueba determinante o no decreta su práctica sin justificación alguna.

32. En ese orden de ideas, esta Corporación ha sido enfática en señalar que:

“(...) para que la tutela resulte procedente ante un error fáctico, El error en el juicio valorativo de la prueba debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto”¹⁰⁸.

Defecto por desconocimiento del precedente judicial

33. Se está en presencia del defecto por desconocimiento del precedente judicial, cuando el juez ordinario desconoce o limita el contenido y alcance de un derecho fundamental, decantado por Corte Constitucional¹⁰⁹.

34. La Corte Constitucional en la **sentencia T-791 de 2013**¹¹⁰, estableció los siguientes requisitos para que prospere esta causal: i) que exista un conjunto de sentencias (constitucionalidad o varias de tutela) previas al caso que habrá de resolver¹¹¹, que contengan claras reglas jurisprudenciales sobre las que descansa la *ratio decidendi*; ii) el precedente debe tener un problema jurídico semejante al caso concreto que se busca resolver; y iii) debe existir semejanza entre sus aspectos fácticos y normativos¹¹².

Así las cosas, la acreditación del desconocimiento del precedente judicial, como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, está condicionada a la operancia de los requisitos específicos, es decir, la existencia previa al caso bajo análisis, de una sentencia de constitucionalidad o varias de tutela, que contengan en su *ratio decidendi* reglas jurisprudenciales aplicables al caso en concreto, debido a su similitud fáctica y normativa.

El debido proceso en los procesos de amparo policivo

35. El artículo 29 de la Carta consagró el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que proscribe la arbitrariedad en los procedimientos y que además, debe ser observada no sólo en actuaciones judiciales sino también administrativas. Se trata de un derecho de aplicación inmediata conforme lo establece el artículo 85 Superior y tiene como finalidad, en el ámbito administrativo, *“(...) regular el ejercicio de las facultades de la Administración, cuando en virtud de su realización puedan llegar a comprometer los derechos de los administrados.”¹¹³*

¹⁰⁸ SU-198 de 2013, precitada.

¹⁰⁹ Sentencia SU-026 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiterado en sentencia T-791 de 2013 M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

¹¹⁰ M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez

¹¹¹ Sentencia T-217 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

¹¹² Sentencia C-335 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹³ Sentencia T-598 de 2014 M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

Expuesto lo anterior, el mencionado derecho funge como una regulación jurídica que limita de manera previa los poderes de las autoridades públicas, de tal forma que sus actuaciones no sean producto de la arbitrariedad, sino de la estricta observancia de los procedimientos previstos en la ley¹¹⁴.

36. Para la Corte, el debido proceso como derecho fundamental:

“(...) implica el respeto por una serie de garantías materiales y procesales que deben ser acatadas tanto por autoridades judiciales como por las autoridades administrativas y que se derivan directamente de los artículos 29 y 228 de la Constitución. Dentro de tales garantías se cuentan, la competencia de la autoridad, observancia plena de las formas de cada juicio, la defensa, presentar pruebas y controvertirlas, un juicio sin dilaciones injustificadas y que las decisiones encuentren imparcialidad en su adopción y consulten el principio de legalidad. Estas garantías buscan proteger a los intervinientes en cualquier clase de proceso, asegurando en el discurrir del mismo, una recta y cumplida administración de justicia, así mismo, que las decisiones encuentren fundamento en las normas constitucionales y legales, evitando así que se actué en contra o por fuera de esos lineamientos. Vale decir, las actuaciones de las autoridades deben sujetarse o ejercerse en los términos indicados previamente en las normas que los vinculan positiva o negativamente, de donde surge que está proscrita cualquier actuación que legalmente no esté prevista.”¹¹⁵

37. En ese orden de ideas, el desconocimiento del debido proceso por parte de las entidades públicas administrativas, implica una actuación arbitraria, apartada de los procedimientos que han sido previamente establecidos en la ley y que se materializan en un déficit de garantías materiales y procesales de los destinatarios de las decisiones que se adopten. Es otras palabras, cuando la administración pública en desarrollo de los procesos policivos desconoce el debido proceso, produce una decisión que carece de fundamento jurídico-racional y que solo encuentra sustento en el campo de la arbitrariedad y el capricho del funcionario, situación que genera a su vez, un nivel injustificable de desprotección en los ciudadanos destinatarios de lo resuelto por la entidad pública.

Identificación de la condición de desplazado

38. El flagelo del desplazamiento forzado ha generado preocupación y una actitud vigilante por parte de este Tribunal debido a la masiva, sistemática y continua violación de derechos fundamentales de aquellas personas que lo viven. Los esfuerzos institucionales, incluida esta Corte, para abordar y superar el estado de cosas inconstitucional¹¹⁶ de la población desplazada forzosamente, ha implicado la implementación de políticas públicas que

¹¹⁴ Ibídem. Véanse, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

¹¹⁵ Sentencia T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹⁶ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

permitan enfrentar los escenarios de especial vulnerabilidad que rodean a sus víctimas.

Ahora bien, la maximización y eficiente utilización de los recursos públicos destinados a la atención de personas desplazadas, producto de la ejecución de las políticas públicas con enfoque diferencial (acciones positivas), están condicionadas, entre otras, a que su población objetivo sean aquellos que sufren el desplazamiento y merezcan una especial protección constitucional. En ese sentido, para la Sala es trascendental determinar ¿Quién tiene la condición de desplazado?, y ¿Si esa condición es perpetua como categoría que active las ayudas especiales del Estado y hasta cuando se extienden las protecciones que el Estado le debe al desplazado frente a la garantía de sus derechos fundamentales en razón a esa condición?

Para abordar estos cuestionamientos, la Sala presentará una breve reseña de las fuentes de derecho internacional que regulan la materia, así como el tratamiento del desplazamiento a partir de las normas jurídicas que lo rigen y los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

39. La preocupación internacional por los derechos humanos a partir de la primera mitad del siglo XX, se produjo en un sombrío escenario, es decir, entre:

“(...) dos guerras mundiales, enfermedades sociales, egoísmos manifiestos, odiosas desigualdades, carencias y estrecheces insospechadas, entre tantas penurias que muestran un agobio moral en aumento, razón por la cual es importante destacar la trascendencia que reflejan los derechos del hombre en un mundo que está cambiando sus paradigmas.”¹¹⁷

Bajo ésta perspectiva, en los niveles universales de protección de los derechos humanos, se han consolidado una serie de instrumentos internacionales que buscan asegurar el compromiso de los Estados con la garantía de los mismos, en especial, en aquellos escenarios de mayor proclividad a su desconocimiento, como son los eventos de desplazamiento interno. Es así como en el protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra¹¹⁸, ratificado en Colombia y adoptado por la Ley 171 de 1994, prohíbe el desplazamiento de personas en los siguientes términos:

“No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.”

¹¹⁷ Gozainí, O.A. “Los efectos de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno”. Artículo contenido en *Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio*, -VolumenII.- San José, Costa Rica: Corte interamericana de derechos humanos, Unión Europea, 1998. Pág. 819.

¹¹⁸ Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al referirse a la libertad de locomoción, consagra que:

“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

A nivel regional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 22, establece que:

“1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.”

40. Como puede observarse, no existe una definición clara sobre la condición de desplazado en la pluralidad de órdenes jurídicos expuestos. Bajo esta perspectiva, en el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos) del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, presentado en el año 1998, por el representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, que dio lugar a la expedición de la Resolución del 11 de febrero de 1998, titulada “*Principios rectores de los desplazamientos internos*” en la que definió como desplazados internos a:

“(…) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”

En ese sentido, los efectos del desplazamiento fueron identificados por la entonces Comisión de Derechos Humanos-hoy Consejo de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, como aquellos en los que:

“(...) la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobre y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.”¹¹⁹

41. De otra parte, en lo que **CAPPELETTI** y **FIX-ZAMUDIO** denominaban la jurisdicción internacional de las libertades¹²⁰, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha desarrollado el concepto de desplazamiento en algunos de sus pronunciamientos.

En efecto, en el **caso de las masacres de Ituango contra Colombia**¹²¹, la CIDH expresó que:

“(...) este Tribunal coincide con el criterio establecido por la Corte Constitucional Colombiana, en el sentido de que “no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado a un individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual”. En este sentido, dicha Corte Constitucional ha declarado “la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”

En el **caso Chitay Nech y otros contra Guatemala**¹²², ese Tribunal regional estableció que:

¹¹⁹ Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. Resolución del 11 de febrero de 1998, “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, nota de presentación.

¹²⁰ Cappelletti, M. Acceso a la Justicia (Conclusiones de un proyecto de investigación jurídico-sociológica (Traduc. J.C. Hitters). Jurispr. Argent. 1951. Pág. 2. Fix-Zamudio, H. “Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso”. Ponencia a las IXas Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal. Madrid, 1985, P.4, 11 y ss. Estas citas están contenidas en Vescovi, E. “La jurisdicción nacional e internacional en Latinoamérica”. En Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio, Volumen II San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Unión Europea, 1998. Pág. 1556-1557.

¹²¹ Sentencia del 1º de julio de 2006, Serie C. 148.

¹²² Sentencia del 25 de mayo de 2010, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C. 212.

“(…) se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”¹²³

En variados pronunciamientos, la Corte IDH identificó las distintas formas de vulneración de los derechos humanos que sufren las personas en condición de desplazamiento. Estos hechos afectan directamente su integridad física, psíquica y moral, impactan sus relaciones sociales y laborales, y además, alteran la dinámica de sus familias¹²⁴. De la misma manera, el desplazamiento tiene incidencia en las condiciones en las que vive la población desplazada, las cuales afrontan extremas situaciones de *“(…) hacinamiento, falta de privacidad, carencia de servicios básicos de salud, alimentación desequilibrada e insuficiente, insuficiencia y mala calidad del agua (...)”¹²⁵*

42. En conclusión, de acuerdo con el derecho internacional, la identificación de la población en condición de desplazamiento está condicionada a: i) aquellas personas o grupos de personas que se han visto obligadas a abandonar de manera forzosa su lugar habitual de domicilio o residencia con la finalidad de huir de los actos generadores del desarraigo; ii) la afectación permanente de sus relaciones personales, familiares y sociales como consecuencia de los desplazamientos; iii) la precariedad de las condiciones de vida de las personas y grupos desplazados; y, iv) el detrimento de la integridad física, psíquica y moral de las personas desplazadas.

43. De otra parte, en Colombia, el artículo 24 de la Constitución consagró la libertad de locomoción de la siguiente manera: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”*

Por su parte, el artículo 1° de la Ley 387 de 1998, definió a la persona en condición de desplazamiento como aquella que:

“(…) se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia

¹²³ Este concepto fue reiterado en el caso masacres de Rio Negro contra Guatemala, sentencia del 4 de septiembre de 2012. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo. 173.

¹²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Masacre de Pueblo Bello contra Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006. Párr. 160.

¹²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Rio Cacarica (Operación Génesis) contra Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párr. 321.

generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.”

44. Estas definiciones no han sido suficientes para entender el complejo escenario del desplazamiento forzado en el país, por lo que la Corte se ha dado a la tarea de definir la condición de desplazado a partir de argumentaciones que consulten los principios de favorabilidad, buena fe y *pro homine*, mediante interpretaciones que integren las disposiciones jurídicas que componen los sistemas globales y regionales de protección de los derechos humanos. En otras palabras, se trata de un ejercicio hermenéutico de integración de distintos órdenes jurídicos con interacciones y jerarquías complejas, a lo que algunos definen como transconstitucionalismo¹²⁶ o pluralismo constitucional¹²⁷.

Este Tribunal en **sentencia T-227 de 1997**¹²⁸, en relación con el concepto de desplazado precisó que:

“La descripción de “desplazados internos”, es variada según la organización que la defina. En el ámbito regional, hay una caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente:

“Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”.

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”(Lo énfasis agregado)

En **sentencia T-1346 de 2001**¹²⁹, se manifestó que:

¹²⁶ Neves, M. “Transconstitucionalismo, con especial referencia a la experiencia latinoamericana” contenido en la obra colectiva *La justicia Constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2010. Pág. 717-758.

¹²⁷ Pérez Torres, A. “En defensa del Pluralismo Constitucional”. Artículo contenido en *Derecho constitucional europeo: Actas del VIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2011, Págs. 155-178. Ver también Häberle, P. Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Editorial Tecnos. España. 2013., Bustos Gisbert, R. La constitución Red: Un estudio sobre supraestatalidad y constitución. IVAP OÑATI. Bilbao.2005. entre otros.

¹²⁸ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

“Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de “desplazados internos” han sido expresados por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley¹³⁰ y la jurisprudencia constitucional¹³¹, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional, por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno.”

Posteriormente en **sentencia T-263 de 2003**¹³², esta Corporación expuso que:

“La posición de la jurisprudencia constitucional, frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (Sentencias T-227 de 1997 y T-327/01).

Para la Corte Constitucional, el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no puede imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada.

No se puede tener como requisito sine qua non para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la "condición de desplazado" del Ministerio del Interior. Para la expedición de la certificación no se pueden exigir condiciones que no aparecen expresas y suficientemente claras en la norma jurídica.”

Esta Corporación en **sentencia T-025 de 2004**¹³³ este Tribunal manifestó que:

“(…) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”¹³⁴ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los

¹³⁰ Confrontar Ley 387/97 artículo 1

¹³¹ Al respecto, ver sentencias: T-327/01, T-227/97 y SU 1150/00

¹³² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹³⁴ T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad¹³⁵, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales¹³⁶ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”¹³⁷. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”¹³⁸, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

En **sentencia T-630 de 2007**¹³⁹, se consideró que: *“Puestas así las cosas resulta claro que coexisten actualmente diversas definiciones, con distintos contenidos y alcances, del concepto de “desplazado interno”, unas de orden legal y otras de carácter internacional. De allí que, en caso de existir contradicción entre unas y otras, deberá aplicarse, en la resolución del caso concreto, la norma que resulte ser más favorable para la víctima, en virtud del principio pro homine.”*

Igualmente, en **sentencia C-372 de 2009**¹⁴⁰, la Corte afirmó que:

“(…) la condición de desplazado, como descripción que es de una situación de hecho, no conlleva una regulación integral de derechos fundamentales, ni de sus elementos próximos, aunque evidentemente contribuye a su exigibilidad; tampoco implica restricciones a tales derechos, pues, por el contrario, la regulación de esa situación fáctica está orientada a lograr que quienes sufren el desplazamiento forzado puedan recibir atención oportuna e integral por parte del Estado y reclamarla en caso de que no le sea prestada.

Adicionalmente, la naturaleza de las cosas indica que la especificación de un desplazado no puede quedar petrificada dentro del rígido molde de

¹³⁵ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

¹³⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

¹³⁸ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

¹³⁹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴⁰ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

la ley, sea esta ordinaria o estatutaria, ya que por derivar de una realidad en constante evolución, el Estado no podría actuar con celeridad para actualizar su contenido a fin de hacer efectivos los derechos de los afectados y ampliar su cobertura, tarea que sí puede realizarse a través de la potestad reglamentaria que le permite al Gobierno expedir con prontitud medidas normativas, adaptando así la respuesta institucional a situaciones cambiantes que requieren flexibilidad de regulación, con miras a la más favorable realización de los derechos fundamentales de la población desplazada.”

En esa misma providencia se establecieron algunas reglas jurisprudenciales para definir la calidad de desplazados, con fundamento en que:

“(...) los elementos descriptivos de la noción de desplazado, consignados en ese artículo 1° de la Ley 387 de 1997, que enuncia las circunstancias esenciales de dicho concepto, en armonía con amplios y flexibles criterios que han sido delimitados por la jurisprudencia y por las determinaciones internacionales, prevalecientes en el orden interno según la previsión del artículo 93 superior, que la aplicación del parágrafo censurado nunca podrá colocar en riesgo ni posibilidad de ser desatendido, a saber:

(i) La coacción, que obliga al afectado a desplazarse dentro del territorio nacional, así como su permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional, pues la definición legal señala que es desplazado toda persona que se ha visto “forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales”.

(ii) La amenaza o efectiva violación de derechos fundamentales, toda vez que la definición legal indica que ese desplazamiento se produce porque la vida, la integridad física, la seguridad y la libertad personal “han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”, con lo cual también se incorporan criterios que permiten reconocer otras manifestaciones del desplazamiento, como el que ocurre al interior de las ciudades.

(iii) La existencia de unos hechos determinantes, tales como el conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores; violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos; infracciones al Derecho Internacional Humanitario, “u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”, expresiones que por su generalidad y abstracción hacen posible considerar otras situaciones que conduzcan a inferir la realidad de un desplazamiento forzado.”¹⁴¹
(Lo énfasis agregado)

Recientemente en **sentencia SU-254 de 2013**¹⁴², este Tribunal expresó que:

¹⁴¹ Sentencia C-372 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁴² M.P. Luís Ernesto Vargas Silva

“(...) la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona, que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc., y que por tanto el juez debe hacer prevalecer el derecho sustancial con el fin de asegurar la eficacia inmediata de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento y en esos casos resulta procedente conceder el amparo de tutela en aplicación de la figura de la excepción de inconstitucionalidad—art. 4 CN- para proteger los derechos de las personas marginadas por circunstancias ajenas a su voluntad.”

Adicional a lo anterior, el **Consejo de Estado** frente a la condición de desplazado, ha considerado que: *“(...) la tiene quien se vea obligado a migrar internamente en las circunstancias y por los motivos señalados en la ley, porque, se reitera, ser desplazado es una situación fáctica y no una calidad jurídica”*.¹⁴³

En otra providencia, esa Corporación manifestó que: *“En cuanto al precedente de la Sala, se encuentra que “la condición de desplazado es una circunstancia anómala, ajena a la voluntad de la persona que crea una situación fáctica de calamidad, donde el individuo se ve despojado de sus propiedades, tenencia, arraigo, etc”*¹⁴⁴ *”*¹⁴⁵

45. Hechas las anteriores claridades, la Sala debe resolver el siguiente interrogante: ¿Cuándo termina la condición de desplazado?, es decir, ¿cuándo cesa la especial condición de vulnerabilidad generada por el desplazamiento?

Un primer abordaje se encuentra en el Decreto 2569 de 2000, que reglamentó la Ley 387 de 1997 y que en el artículo 3°, estableció la forma en que se pierde la condición de desplazado, de la siguiente manera:

“Artículo 3°. Cesación de la condición de desplazado. Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones:

1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto.

3. Por solicitud del interesado. Parágrafo. La cesación se declarará mediante acto motivado, contra el cual proceden los recursos de Ley y la

¹⁴³ Sentencia SI00213-01 DE 2006 S3. Enero veintiséis (26) de dos mil seis (2006).

¹⁴⁴ Sentencia de 22 de marzo de 2001, Exp.4279 AC.

¹⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, sentencia del 21 de febrero de 2011, radicado: 50001-23-31-000-2001-00171-01 (31093). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.” (Lo énfasis agregado)

En ese orden, entiende la Sala que una persona ha dejado de ser desplazada por su retorno, reasentamiento o reubicación, acompañada de la cesación de las acciones generadoras y los efectos directos de las vulneraciones a su integridad personal, psíquica, moral y familiar y además, de la normalización de las condiciones de vida de dicha población, con plenas garantías de los estándares mínimos en materia de dignidad humana.

46. Así las cosas, la Sala considera que una persona se encuentra en condición de desplazamiento cuando:

i) El desplazamiento y su permanencia en el mismo ocurre dentro del territorio nacional, pero la persona se encuentra alejada de su lugar habitual de residencia o domicilio, producto de la coacción, por lo que permanecer en esa situación escapa a la voluntad consciente de la víctima.

ii) La amenaza o efectiva violación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas debe tener vocación de actualidad.

iii) Los hechos determinantes del desplazamiento¹⁴⁶ deben permanecer en el tiempo, de tal manera que se dificulte el retorno, reasentamiento o la reubicación de la víctima.

La pérdida de la condición de desplazado opera cuando se ha producido su retorno, reasentamiento o reubicación, y se verifican las siguientes garantías:

i) la cesación de las acciones generadoras de las vulneraciones a su integridad personal, psíquica, moral y familiar; y, ii) la normalización de las condiciones de vida digna de dicha población.

Hechas las anteriores aclaraciones, procede la Sala a reiterar las reglas jurisprudenciales del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas que hacen parte de la población desplazada.

Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada. Reglas jurisprudenciales.

47. El artículo 51 de la Constitución establece que *“Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna”*. En igual sentido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Tales como el conflicto armado, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario, u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

¹⁴⁷ Al respecto ver sentencia C-244 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Opinión Consultiva número 4¹⁴⁸, desarrolló la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda¹⁴⁹ en los siguientes términos: “... *no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien, como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.*”

Además de lo anterior, para el Comité: i) el derecho a la vivienda está íntimamente ligado a otros derechos humanos que encuentran su fundamento en la dignidad inherente a la persona humana; y ii) se enfoca hacia el concepto de vivienda adecuada, lo que implica disponer “... *de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”¹⁵⁰.

48. En relación con la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, esta Corporación, en unos primeros pronunciamientos, consideraba tal derecho bajo una concepción prestacional que excluía su protección por vía de tutela¹⁵¹. Con posterioridad, la Corte avanzó hacia la naturaleza de *ius fundamental* del derecho de la vivienda bajo criterios de conexidad¹⁵², transmutación¹⁵³, afectación del mínimo vital o de la familia¹⁵⁴.

En el caso de la población desplazada, el derecho a la vivienda digna adquiere una especial dimensión *ius fundamental*, ya que así lo ha reconocido la Corte, al señalar que “...*el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela*”¹⁵⁵ y que “... *se concreta frente a personas de especial protección constitucional como los desplazados por lo que automáticamente reviste un carácter de fundamental y autónomo.*”¹⁵⁶.

49. De otro lado, para esta Corporación el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes para¹⁵⁷: i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para

¹⁴⁸ Opinión Consultiva No. 4 del sexto período de sesiones de 1991, “El derecho a una vivienda adecuada”. Comité de derechos sociales económicos y culturales de la ONU.

¹⁴⁹ Contenido en el artículo 11 párrafo 1 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Sentencia T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia T-258 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Reiterado en sentencias T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

¹⁵² Sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁵³ Sentencia T-304 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁵⁴ Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵⁵ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁵⁶ Sentencia T-159 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵⁷ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño entre otros.

acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta¹⁵⁸; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

50. En resumen, el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros.

Medidas especiales de protección de la población en condición de desplazamiento ante órdenes de desalojo

51. La especial situación de vulnerabilidad de las personas que se encuentran en condición de desplazamiento, exige de las autoridades públicas un especial tratamiento al momento de adelantar actuaciones que puedan afectar los derechos fundamentales de este específico grupo, en especial, cuando se realizan procedimiento tendientes a la recuperación de bienes particulares o al restablecimiento de derechos de propiedad o posesión.

52. En ese sentido, la Corte ha establecido que las autoridades públicas que requieran realizar el desalojo de bienes inmuebles ocupados irregularmente por personas en condición de desplazamiento, deben adoptar medidas adecuadas para la protección de los derechos fundamentales de los afectados, más aun cuando se pueda afectar el derecho fundamental a la vivienda digna. Así las cosas, en tales procedimientos debe procurarse:

“(...) (i) garantizar el debido proceso, (ii) consultar previamente a la comunidad afectada, (iii) notificarla de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable, (iv) 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; (v) estar presentes durante la diligencia; (vi) identificar a todas las personas que efectúen el desalojo; (vii) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; (viii) ofrecer recursos jurídicos efectivos a los afectados; y (ix) 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.

Así mismo, cuando la comunidad afectada no cuente con recursos propios para proveerse una solución de vivienda digna, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias de acuerdo con sus

¹⁵⁸ Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a otras tierras productivas, según proceda.

Finalmente, 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, etc.”¹⁵⁹

Caso concreto

Ausencia de defecto procedimental

53. El defecto procedimental en que presuntamente incurrió la administración municipal de El Copey, Cesar, consistió según los accionantes en la expedición irregular de la Resolución 021 del 23 de enero de 2015, porque no fueron vinculados como parte dentro del amparo policivo. Los tutelantes manifestaron: “(...) *siendo que nosotros como tutelantes no fuimos partes, ni fuimos notificados en ese trámite policivo (...)*”¹⁶⁰

54. Para la Sala, el trámite adelantado por la Alcaldía de El Copey no incurrió en el defecto procedimental acusado por falta de vinculación procesal, con fundamento en los siguientes argumentos:

i) Está acreditado en el expediente que quienes ingresaron al predio denominado “La Esmeralda”, el 31 de diciembre de 2014, fueron los señores Ramón, **Yerlin**, Juan y Jaider de la Hoz Ardila¹⁶¹.

ii) Con base en lo anterior, el señor Roberto de Jesús Mira Marulanda formuló amparo policivo ante el Alcalde de El Copey, el 6 de enero de 2015, contra los señores Ramón, **Yerlin**, Mario, Juan y Juan Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano¹⁶². Esta solicitud fue admitida mediante auto número 001 del 7 de enero de 2015¹⁶³.

iii) La entidad territorial profirió citación para diligencia de notificación personal el 8 de enero de 2015, con la finalidad de informarle a los señores Ramón, **Yerlin**, Mario, Juan y Juan Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano, el inicio de la actuación policiva y la necesidad de que comparecieran a ese despacho dentro de los 5 días siguientes al recibo de la misma, con la finalidad de notificarles personalmente el acto proferido. Esta comunicación fue recibida en el domicilio de los querellados por Erika de la Hoz el 8 de enero de 2015¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Sentencia T-349 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁶⁰ Folio 2 cuaderno principal.

¹⁶¹ Folios 80-83 cuaderno principal.

¹⁶² Folios 18-20 cuaderno principal.

¹⁶³ Folios 60-61 cuaderno de pruebas número I.

¹⁶⁴ Folio 65 cuaderno de pruebas número I.

Juan Fernando de la Hoz Ardila, fue el único de los demandados que concurrió a notificarse personalmente del auto mencionado anteriormente el 9 de enero de 2015¹⁶⁵.

iv) La Alcaldía fijó desde el 8 de enero del 2015 hasta el 16 de enero del presente año, un edicto para notificar a aquellas personas que no concurrieron a la notificación personal. Esta forma de notificación fue irregular puesto que el edicto fue fijado cuando no había finalizado el término otorgado a los querellados para realizar la notificación personal.

Sin embargo, tal situación no tiene la entidad suficiente para constituir un defecto procedimental, puesto que las actuaciones posteriores de los accionantes de la solicitud de amparo en su calidad de ocupantes, sanearon este vicio como se demuestra a continuación.

v) Dentro del trámite policivo se realizó inspección ocular del predio el 14 de enero de 2015. Esta diligencia fue atendida por **Yerlin**, Jaider, Ramón y Yurley de la Hoz Ardila, Ramón Antonio de la Hoz Serrano y Bryan de la Hoz¹⁶⁶. El señor **Yerlin de la Hoz** fungió en esta oportunidad como apoderado de la familia y no presentó ningún reparo frente a su vinculación procesal ni la de sus poderdantes.

vi) **Yerlin de la Hoz Ardila** en calidad de apoderado judicial de Ramón, Mario y Juan Fernando de la Hoz Ardila y Ramón de la Hoz Serrano, presentó el 14 de enero de 2015¹⁶⁷, contestación al amparo policivo en la que no manifestó las irregularidades que ahora sustentan la solicitud de amparo.

vii) Solo se tiene registro de la presencia en el predio de las señoras **María de los Ángeles Ardila Alcázar** y **Angélica María de la Hoz Ardila** el día de la diligencia de desalojo realizada el 7 de abril de 2015, momento en el que no fue alegada ninguna irregularidad relacionada con su falta de vinculación procesal. No existe registro de que el señor **José Manuel de la Hoz Ardila** hubiese ejercido ocupación del predio de manera permanente y que tal situación le otorgara la calidad de parte pasiva dentro del asunto de la referencia.

viii) Todas las diligencias y actuaciones procesales dentro del amparo policivo fueron realizadas por el abogado **Yerlin de la Hoz Ardila**, lo que hace inferir a la Sala que el grupo de ocupantes contó en todo momento su asesoría jurídica.

55. Con base en lo expuesto, encuentra la Sala que la administración no incurrió en defecto procedimental por falta de vinculación procesal de los accionantes que pudiera vulnerar su derecho a la defensa. Una vez se dio la ocupación del predio por algunos de los miembros de la familia, se observa un patrón de comportamiento de los demás integrantes del núcleo familiar como

¹⁶⁵ Folio 67 cuaderno de pruebas número I.

¹⁶⁶ Folios 65-71 cuaderno de pruebas número I.

¹⁶⁷ Folios 77-83 cuaderno de pruebas número I.

es la presencia intermitente y esporádica en el predio y de manera particular en las diligencias realizadas por las autoridades municipales.

Lo anterior se explica bajo el hecho acreditado de que varios de los integrantes del núcleo familiar no viven en El Copey, o se encuentran domiciliados en ese municipio y deben cumplir con sus obligaciones laborales, tal y como lo verificó en su momento el ICBF.

La participación de los accionantes en tales diligencias sin que existiera alegación de tal irregularidad en su vinculación procesal, saneó el vicio acusado, puesto que operó la figura de la notificación por conducta concluyente.

De la misma manera, no hay explicación razonable para que el apoderado judicial de la familia haya guardado silencio frente a la supuesta irregularidad por falta de notificación de algunos de los miembros de su familia. Además, es extraño que dicho profesional nunca haya expresado ante la administración municipal que adelantaba el proceso, la presencia de otros integrantes del núcleo familiar en el predio, y que éstos no le hayan otorgado poder para asumir la defensa judicial de sus intereses.

Encuentra la Corte que esta actuación es una actividad procesal desleal del abogado **Yerlin de la Hoz Ardila**, no solo en el trámite del amparo policivo sino también en la formulación de la presente acción de tutela, puesto que, al presentarse como actor de la misma, manifestó que nunca fue vinculado como parte en el trámite del proceso policivo, cuando él mismo asumió su defensa judicial y técnica y la de su núcleo familiar.

Por esta razón, la Sala compulsará copias a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar, para que investigue la conducta del abogado Yerlin de la Hoz Ardila, conforme a lo expuesto.

Inexistencia de defecto fáctico

56. El presunto defecto fáctico fue sustentado por los accionantes de la siguiente manera:

“En el trámite, del amparo policivo el Municipio del Copey, Cesar por intermedio del señor alcalde y el secretario de gobierno que tramitó el asunto policivo, actuaron de manera arbitraria y antojada, constituyendo esto una vía de hecho, por lo siguiente:

1. No fue valorado dentro del trámite del amparo policivo, y por el contrario ocultan, el oficio 8140 de fecha 19 de enero de año 2007 emanado por el instituto colombiano de desarrollo rural (sic) (INCODER); el cual da cuenta que el señor (Roberto de Jesús Mira Marulanda), realiza la venta de dicho predio a la señora BLANCA ELIBE MOLINA RAMÍREZ (...)

2. *No valoraron en su totalidad las pruebas aportadas por los querellados ya que, de acuerdo a la visita realizada por la Inspectora de Policía, en la inspección ocular al predio, no se constató ninguno de los hechos expuestos en el amparo policivo ya que no se encontró, animales, bienes muebles (herramientas y demás enseres) de propiedad del querellante (...)*

3. *Tampoco se valoró como prueba un CD, con más de 84 fotografías tomadas al predio que demuestran el estado de abandono en que se encontraba la parcela (...)*¹⁶⁸

57. De lo expuesto, surge para la Sala los siguientes cuestionamientos: ¿si previamente se acusó la actuación de irregular por falta de vinculación procesal de los accionantes, por qué ahora se manifiesta que sí actuaron en el proceso y que la administración no tuvo en cuenta las pruebas aportadas?, ¿tenían o no conocimiento del amparo policivo que adelantaba la Alcaldía?, ¿participaron en el proceso?

58. Ahora bien, el único de los accionantes que contestó el amparo policivo fue el abogado **Yerlin de la Hoz Ardila**, en dicha oportunidad solicitó al Alcalde tener como pruebas los documentos mencionados anteriormente¹⁶⁹.

59. La Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, proferida por la Alcaldía de El Copey, fue expedida con base en las pruebas que obraban en el expediente y que a juicio de la autoridad competente, daban cuenta de:

i) El ejercicio del derecho de posesión por parte del señor Roberto de Jesús Mira Marulanda.

ii) La incursión violenta y arbitraria de los miembros de la familia de la Hoz el 31 de diciembre de 2014, al predio denominado “La Esmeralda”.

iii) La presencia de un trabajador del señor Mira Marulanda en la Finca.

iv) En la finca se encontraron 76 semovientes de propiedad del querellante.

Para la Sala es claro que quien ostentaba en ese momento la posesión del bien inmueble, entendida ésta como una relación de facto entre el sujeto y la cosa, era el señor Mira Marulanda y a tal conclusión llegó el despacho accionado de una valoración razonable y proporcional del material probatorio que obraba en el expediente. Por tal razón las pruebas aportadas por el señor Yerlin de la Hoz no fueron consideradas, puesto que tenían como finalidad debatir la titularidad de los derechos sobre el predio “La Esmeralda”, pretensión que no puede debatirse en un proceso policivo, que como quedó expuesto no es el escenario en el que, por antonomasia, se definan las relaciones jurídicas entre los titulares del derecho y las cosas, sino que está dirigido a proteger el derecho a la posesión sobre un inmueble.

¹⁶⁸ Folios 2-3 cuaderno principal.

¹⁶⁹ Folios 77-83 cuaderno de pruebas número I.

Por el contrario, para la Corte es evidente el actuar violento y arbitrario del núcleo familiar de la Hoz durante la ocupación del predio, a tal conclusión se arriba de los informes y las actas presentadas por las autoridades municipales al presente trámite de amparo. Llama la atención de la Corporación que en la diligencia de desalojo realizada con posterioridad a la formulación del presente amparo, los ocupantes del predio actuaron con tal grado de violencia y premeditación en contra de la fuerza pública, a quienes atacaron con bombas incendiarias y molotov, inclusive con un cilindro de gas encendido, sin que mediara consideración en torno a los menores de edad que se encontraban en el predio, los cuales fueron protegidos por la policía de infancia y adolescencia.

Esta Corporación no puede ser tolerante del uso de las vías de hecho para alcanzar la reivindicación de los derechos de cualquier grupo vulnerable. Los actos de violencia realizados por los señores de la Hoz son reprochables, más aun cuando con ellos pusieron en grave riesgo la integridad de los niños y niñas que integran su núcleo familiar.

Los accionantes cuentan con los mecanismos ordinarios idóneos para lograr el restablecimiento de los derechos que consideran vulnerados, como son las reclamaciones presentadas ante la Unidad de Restitución de Tierras, y el consecuente proceso judicial ante los jueces y magistrados especializados en la materia. Nada justifica el uso de la violencia por parte de los accionantes para acceder nuevamente a la titularidad de los derechos que afirman fueron despojados.

60. Así las cosas, debe recordarse que el amparo policivo no es el escenario idóneo para debatir la titularidad del derecho a la propiedad sobre los bienes inmuebles, pues como se advirtió anteriormente, es un mecanismo preventivo dirigido a restablecer el poder de facto que el poseedor o tenedor ejerce sobre un bien inmueble o mueble, sin que importe en cada caso concreto la valoración jurídica relativa al derecho real que los actores pudieran tener (propiedad, uso, usufructo, servidumbre, arrendamiento)¹⁷⁰.

Por consiguiente, se reitera que las autoridades de policía necesariamente deben establecer:

“(...) (i) sumariamente si el querellante detenta la posesión o la simple tenencia del bien, que es distinto a si tiene derecho a la posesión o a la simple tenencia, o si la posesión es regular o irregular, pues estos aspectos tocan con la situación jurídica de fondo que corresponde definir a otras autoridades, previo trámite del proceso judicial respectivo¹⁷¹; (ii) si de acuerdo a las normas constitucionales y legales el bien es susceptible de posesión o de mera tenencia; (iii) si los actos que impiden el libre ejercicio de la posesión o la mera tenencia son ilegítimos (de hecho), es decir, no están soportados en el ordenamiento

¹⁷⁰ Sentencia T-048 de 1995 M.P. Antonio Carrera Carbonell

¹⁷¹ Sentencia T-109 de 1993.

*jurídico y, finalmente, (iv) determinar con las pruebas obrantes, el nexo causal entre los hechos y el querellado.*¹⁷²

Conforme a lo expuesto, **solo frente al juez competente** puede plantearse el debate en torno al derecho sustancial en conflicto, esto es, la titularidad del respectivo derecho real o personal¹⁷³.

61. Así las cosas, recuerda la Sala a los accionantes que es el proceso de restitución de tierras el indicado para debatir la titularidad del predio denominado “La Esmeralda” y del cual alegan haber sido desplazados en su momento.

Ausencia de defecto por desconocimiento del precedente

62. Refieren los accionantes que los despachos accionados al momento de proferir la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, se apartaron de la jurisprudencia de esta Corporación al no contemplar las medidas especiales de protección de la población desplazada en casos de desalojo de bienes inmuebles, es especial lo establecido en sentencia T-282 del 2011, que establece que: “(...) *el Estado tiene la obligación de garantizar un albergue en condiciones acordes con la dignidad humana para los afectados con la actuación policiva (...)*”. Adicionalmente, citaron algunos apartes de la sentencia T-239 de 2013.

63. Esta Corporación ha establecido la necesidad de adoptar medidas especiales de protección a la población desplazada en los casos de desalojo de bienes inmuebles. Estas acciones positivas encuentran su sustento en el nivel de vulnerabilidad de dicho grupo, entendida ésta como aquella situación que le impide a una persona disfrutar y ejercer sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad, frente a quienes no sufren su particular condición.

En ese sentido, este Tribunal manifestó en **sentencia T-244 de 2012**¹⁷⁴:

“Esta circunstancia, para algunos autores, tiene que ver con las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que le son impuestas al individuo desde afuera y que le impiden propender por su propio desarrollo y/o por el de su núcleo familiar.”¹⁷⁵ Bajo esta línea argumental, se resalta que el estado de vulnerabilidad va más allá de la situación de debilidad manifiesta y se centra en las causas externas que

¹⁷² Sentencia T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁷³ Sentencia T-048 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁷⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia T-563 del 26 de mayo de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el pie de página número dos de esta providencia se señaló: “De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como “(...) *una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales.*” En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad “(...) *cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.*” Por su parte, Moser indica que “(...) *la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos – como la interpretan algunas corrientes conservadoras –, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida.*” Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión.* Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004. P.p. 19 a 22”.

*le impiden a un individuo desarrollar con libertad y autonomía su proyecto de vida.*¹⁷⁶

*La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluye en el **riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas.** La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...”*¹⁷⁷ Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos.¹⁷⁸

*De acuerdo con lo anterior, una de las situaciones que pueden ubicar a las personas en situación de vulnerabilidad es la precariedad laboral, la cual es determinada por factores como los trabajos mal remunerados, la inexistencia de contratos laborales, la no afiliación al sistema de seguridad social en salud, inestabilidad laboral, entre otros.*¹⁷⁹ La posibilidad de acceder a un empleo le permite a los seres humanos contar con una importante fuente de ingresos para sufragar las necesidades básicas propias y, generalmente, las del grupo familiar dependiente, y de esta forma autodeterminarse y desarrollar su propio proyecto de vida.

*La situación de vulnerabilidad que deviene de la precariedad laboral, ligada al ejercicio de la economía informal, genera además un proceso social de exclusión que se evidencia, como ya se expuso, en un acceso parcial o inexistente al sistema de seguridad social en salud y pensiones; en un ejercicio parcial de los derechos de ciudadanía; en bajo acceso a la disposición de activos y en insuficientes ingresos económicos para cubrir las necesidades básicas y familiares, como también las necesidades inmateriales.*¹⁸⁰

En ese orden de ideas, la procedencia de medidas especiales de protección está condicionada a que los afectados con el desalojo ostenten la condición de desplazados y se encuentren en una situación manifiesta y actual de vulnerabilidad.

¹⁷⁶ *Ibíd*em

¹⁷⁷ BUSSO, Gustavo “Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI” en documento preparado para el Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE-División de Población. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. ONU.

¹⁷⁸ *Ibíd*em

¹⁷⁹ *Ibíd*em

¹⁸⁰ *Ibíd*em

64. La Corte Constitucional en la **sentencia SU-242 de 2015**, reiteró¹⁸¹ los siguientes requisitos para que prospere esta causal: i) que exista un conjunto de sentencias (constitucionalidad o varias de tutela) previas al caso que habrá de resolver¹⁸², que contengan claras reglas jurisprudenciales sobre las que descansa la *ratio decidendi*; ii) el precedente debe tener un problema jurídico semejante al caso concreto que se busca resolver; y iii) debe existir semejanza entre sus aspectos fácticos y normativos¹⁸³.

65. En relación con el caso bajo estudio de la Sala, se ha invocado como precedente desconocido la **sentencia T-282 de 2011**¹⁸⁴, en la que se estudió el caso de “(...) *120 familias indígenas (etnias nasa (paez) y yanacona) desplazadas por la violencia desde el departamento del Cauca, se encontraban asentados en un bien baldío al que accedieron 9 meses antes de la interposición de la acción de tutela, buscando solucionar sus imperiosas necesidades en materia de alojamiento o habitación. Las familias, en su conjunto, comprenden 400 personas étnicamente diversas, entre quienes se cuentan sujetos de especial protección constitucional, como niños, adultos mayores y mujeres embarazadas.*”

En ese momento, la Corte concedió el amparo solicitado tras haber encontrado acreditado el estado de vulnerabilidad de los accionantes, derivado de su identificación como población desplazada.

Otra sentencia presuntamente desconocida es la **T-239 de 2013**¹⁸⁵, abordó el tema de “(...) *personas desplazadas por la violencia [que] desde agosto del año 2009 se asentaron de manera pacífica en diferentes predios que pertenecen a particulares, ubicados en el barrio El Progreso, corregimiento El Rodeo, fracción de Quebrada Seca del Municipio de Cúcuta.*”

Nuevamente en esta ocasión la Corte concedió el amparo solicitado tras encontrar probado la vulnerabilidad de los accionantes, tras haberse acreditado que los accionantes eran desplazados.

66. *Prima facie*, no se encuentra en el expediente prueba de la vocación de actualidad de los hechos generadores del desplazamiento y efectos vulneradores de derechos fundamentales de los actores De la Hoz. Además, estos cesaron su situación de desplazamiento, puesto que muchos de ellos retornaron o se reubicaron en el Copey o en municipios cercanos (Bosconia, Santa Marta).

De la misma manera, no existen vulneraciones a su integridad personal, psíquica, moral y familiar; y, se ha producido la normalización en términos de mínimos de dignidad humana, de las condiciones de vida de ese grupo familiar, puesto que muchos de ellos son profesionales y tienen estabilidad

¹⁸¹ Sentencia T-791 de 2013 M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸² Sentencia T-217 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

¹⁸³ Sentencia C-335 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁸⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

laboral, los niños, niñas y adolescentes están en colegios y universidades, lo que demuestra adicionalmente que existe un fuerte apoyo familiar en el grupo.

A la anterior conclusión llega esta Sala con base en el informe presentado por el ICBF¹⁸⁶ y que no fue objetado por los accionantes, al establecer que los miembros de la familia de la Hoz tienen estabilidad laboral, puesto que muchos de ellos son profesionales (abogados, profesores entre otros), cuentan además con protección en salud; los niños, niñas y adolescentes se encuentran estudiando en escuelas, colegios y universidades, y además, muchos de ellos tienen vivienda propia, viven en el Copey y algunos residen en Santa Marta y Bosconia.

En ese sentido, concluyó el ICBF que: *“La familia tiene estabilidad en salud y educación, la vivienda es familiar de propiedad de los padres, y otros tienen sus casas propias, aun así los grupos familiares que no tienen vivienda, habitan donde sus padres, los niños están bajo el cuidado de sus padres, estudian, unos en jardín y otros en colegios y universidad, institución SENA.”*¹⁸⁷

Con base en lo expuesto, encuentra esta Sala de Revisión, que no existen en este proceso, datos concluyentes que permitan demostrar que los accionantes mantienen su condición de desplazados, por lo que no les era aplicable el precedente jurisprudencial invocado en la solicitud de tutela.

67. No obstante lo anterior, la Alcaldía demandada convocó la celebración de un comité de justicia transicional extraordinario el 19 de febrero de 2015¹⁸⁸, y a una audiencia de conciliación el 3 de marzo de 2015¹⁸⁹, las cuales se realizaron previamente a la diligencia de desalojo que finalmente tuvo lugar el 7 de abril de 2015, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ocupantes, debido a su presunta condición de desplazados por la violencia. Esta situación demuestra la preocupación de la administración municipal por la particular condición de los accionantes.

68. Para la Sala las actuaciones procesales desplegadas por la administración durante el trámite de amparo policivo, así como la Resolución número 021 del 23 de enero de 2015, no adolecen de defectos procedimental, fáctico y desconocimiento del precedente, razón por la cual será negado el amparo solicitado por los accionantes.

Decisión

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

RESUELVE

¹⁸⁶ Folios 106 y 126 del cuaderno de pruebas número I.

¹⁸⁷ Folio 121 cuaderno de pruebas número I.

¹⁸⁸ Folios 178-184 cuaderno de pruebas número I.

¹⁸⁹ Folios 183-184 cuaderno de pruebas número I.

Primero: CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia del 20 de marzo de 2015, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Valledupar, Cesar, dentro de la acción de tutela promovida por los señores María de los Ángeles Ardila Alcázar, José Manuel de la Hoz Ardila, Yerlin de la Hoz Ardila, Angélica María de la Hoz Ardila contra la Alcaldía del Municipio del Copey, que negó el amparo del derecho fundamental al debido proceso y a la vivienda digna por las razones expuestas.

Segundo: REQUERIR al abogado Yerlin de la Hoz Ardila para que, en el futuro, desista del uso indiscriminado y caprichoso de la acción de tutela, situación que configura un abuso del derecho y un desgaste injustificado para la administración de justicia, so pena de incurrir en temeridad conforme lo establece el artículo 38 del Decreto 2591 y con base en las razones expuestas en los fundamentos jurídicos 11 y 12 de esta sentencia

Tercero: COMPULSAR copias del expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cesar, para que dentro de sus competencias, adelante la investigación disciplinaria del abogado Yerlin de la Hoz Ardila, identificado con cédula de ciudadanía número 5.135.873 de El Copey, Cesar y tarjeta profesional número 213.809 del C. S de la J., conforme a lo expuesto en el fundamento jurídico 55 de esta sentencia.

Cuarto: Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

