El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Radicado No: 66001-31-05-003-2022-000-00307-01

Proceso: Acción de tutela (Impugnación)

Accionante: Adriana Salazar Lotero

Accionados: Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S.

Secretaria de Gobierno Municipal de Pereira Risaralda

Vinculados: Hernando Ramírez Gonzales, Carlos Alberto Sánchez -Depositario SAE-, Fiscalía 57 Especializada Pereira e Inspección de Policía Número 15

Juzgado de origen: Tercero Laboral del Circuito de Pereira

Magistrada ponente: Ana Lucia Caicedo Calderón

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA / SUBSIDIARIEDAD / EXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA / REQUISITOS DEL MISMO / DILIGENCIA POLICIVA DE DESALOJO / PROCEDENCIA DE LA TUTELA / VINCULACIÓN DE TERCEROS.**

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a fin de determinar la procedencia de la Acción Constitucional de Tutela, se deben atender los siguientes elementos: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad. (…)

El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

… aun cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idóneo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto, no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable…

En lo concerniente a casos en los que se adelanten diligencias de desalojo, la Corte Constitucional… ha establecido que, “no existía otro medio de defensa judicial para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluirá el proceso administrativo de restitución de bien de uso público”. En especial, porque respecto de las decisiones adoptadas en un proceso policivo no procede acción judicial alguna…

El artículo 29 de la Constitución Política consagró el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que proscribe la arbitrariedad en los procedimientos y que debe ser observada no sólo en actuaciones judiciales sino también en las administrativas…

En relación con las actuaciones de desalojo, la jurisprudencia constitucional ha resaltado su legitimidad y legalidad por cuanto se adelantan por las autoridades investidas de la competencia para el efecto y en el marco de las acciones diseñadas por el ordenamiento para la protección de importantes bienes jurídicos como la propiedad, la legalidad y la seguridad jurídica…

… la Sala considera que se violó el debido proceso y el derecho de defensa de la actora por parte de la Inspección 15 de Policía de Pereira al negarse reiteradamente a vincularla al proceso policivo por cuanto ella tiene legitimación en la causa por pasiva por tener la calidad de propietaria del… establecimiento de comercio que funciona en el predio objeto de la querella policiva de perturbación de la posesión instaurada por la Secretaría de Gobierno de la alcaldía de Pereira. Por lo tanto, para restablecer tales derechos, se dejará sin efectos todo lo actuado en el proceso policivo… a partir del auto del 7 de marzo de 2022 en adelante, para que vincule a la querella policiva a la Sra. Adriana Salazar Lotero en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucia Caicedo Calderón**

Pereira, once (11) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Procede la judicatura a resolver la impugnación propuesta contra la sentencia proferida el 19 de septiembre de 2022, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, dentro de la **acción de tutela** impetrada por la señora **Adriana Salazar Lotero** en contra de la **Sociedad de Activos Especiales – SAE S.A.S**. y la **Secretaria de Gobierno Municipal de Pereira**, a través de la cual se pretende que se ampare sus derecho fundamental del debido proceso. Al trámite fueron vinculadas las siguientes entidades:  **Fiscalía 57 Especializada de Pereira, Inspección de Policía Número 15, Hernando Ramírez Gonzales y Carlos Alberto Sánchez, Depositario de la SAE.** Para ello se tiene en cuenta lo siguiente:

1. **LA DEMANDA DE TUTELA.**

La señora **Adriana Salazar Lotero**, solicita que se tutele su derecho fundamental al debido proceso; en consecuencia, pretende que se decrete la nulidad de todos los actos que realizaron para emitir la resolución de desalojo o de restitución; restituyéndosele el inmueble sobre el cual paga arrendamiento, para iniciar de manera correcta un nuevo proceso.

Para sustentar la demanda, señala la actora que el 05 de mayo del año en curso, tuvo conocimiento que el lote de terreno ubicado en la calle 24 con carrera 11, en el cual funciona un parqueadero que es de su propiedad, denominado “Parqueadero y Compraventa la 24”, estaba totalmente desocupado, lote que lo había tomado en arrendamiento a su propietario Hernando Ramírez González para ejercer las actividades propias del objeto social y comercial. El mentado establecimiento de comercio estaba siendo administrado por la Sociedad de Activos Especiales (en adelante SAE) en cabeza de su depositario Carlos Alberto Sánchez, por orden de inscripción de medida cautelar y secuestro de la Fiscalía General de la Nación dentro de proceso de Extinción de Dominio de la Fiscalía 57 en la que ella está vinculada como tercera afectada.

Advierte que el proceso de extinción de dominio es sobre el establecimiento de comercio y no sobre el bien inmueble en el que desarrollaba la actividad, no obstante, mientras se defendía ante la Fiscalía General de la Nación, pagó oportunamente el canon de arrendamiento del lote a su propietario (Hernando Ramírez González) desde el mes de septiembre de 2020, con el fin de conservar la posibilidad de no perder el uso, goce, y disfrute de dicho bien en calidad de arrendataria, toda vez que el depositario de la SAE no cumplía con esa obligación.

Señala que el 05 de mayo del presente año, solicitó ante la Inspección de Policía número 15 vinculada a la Secretaria de Gobierno Municipal, le expidiera copia de la Resolución o el acto administrativo que dio lugar al desalojo, solicitándole su vinculación al proceso, por ser arrendataria del mismo. En respuesta, el Inspector le manifestó que no estaba obligado a vincularla porque no estuvo presente al momento de la diligencia; tampoco le expidieron copia de la solicitada resolución.

Seguidamente, manifiesta que el 10 de mayo pasado solicitó ante la Secretaría de Gobierno la nulidad del proceso, recibiendo respuesta en el mes de julio, con el escrito que en su momento suscribió el Inspector 15 de Policía el 11 de mayo/22, expresándole que no era jurídicamente procedente la petición de nulidad, sin derecho a recursos y nuevamente, sin brindársele copia de la Resolución que le permitiera conocer el fondo de la situación. Añadió que ha recibido constantes llamados y escritos del propietario del predio (Hernando Ramírez González), donde la requiere para que le devuelva el inmueble que entregó en arrendamiento y del cual fue despojada sin un debido proceso.

Pasando a otro punto, la señora Salazar Lotero refiere que el depositario de la SAE incurrió en un acto de desidia, al no brindarle a los funcionarios de la inspección de policía N° 15 sus datos de notificación, pese a que tenía conocimiento de que la accionante era la que poseía materialmente el inmueble e incluso era ella quien pagaba un canon de arrendamiento, en atención a lo cual, advierte que la hace una persona perjudicada o tercera afectado en el proceso de Extinción de Dominio que cursa en la Fiscalía General de la Nación. Añadió que la doctora Aurora Zuluaga Marín, actuando en calidad de apoderada del municipio de Pereira dentro del proceso de restitución y protección de bienes inmuebles, solicitó que se dejara constancia en el acta de la diligencia, la omisión y el desinterés por parte de la SAE en el mentado proceso.

Para concluir, afirma que era obligación del Inspector 15 de Policía, así como de la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira, haber obtenido más información con respecto a la ocupación y propiedad del bien, es decir, realizar una indagación exhaustiva que se valiera en gran medida de lo conocido por el depositario de la SAE, porque en el predio se encontraban construcciones significativas, que presuntamente fueron efectuadas por el señor Hernando Ramírez Gonzales, aparente propietario del bien, que tampoco fue vinculado al proceso policivo.

En ese orden de ideas, procedió a presentar la acción proteccionista, la cual fue admitida mediante auto del 26 de agosto del año en curso, ordenando la notificación de las accionadas, con el fin de que contestaran lo que consideraran pertinente y ejercieran así su derecho de defensa.

1. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La **Fiscalía 57 Especializada Delegada adscrita a la Dirección de Fiscalía Especializada de Extinción del Derecho de Dominio**, aduce que los cargos formulados por el gran jurado contempla el período de la actividad delictiva de los señores, entre ellos, Carlos Alberto Salazar Lotero, desde el año 2013 hasta el 11 de septiembre de 2019 (fecha de la acusación) y la conducta endilgada se encuentra tipificada en la legislación Penal Colombiana en el artículo 340, denominado Concierto para Delinquir y del artículo 376, correspondiente al tráfico, fabricación y porte de Estupefacientes, en circunstancias de agravación punitiva, por la cantidad y la clase de sustancia, por el inciso 3° del artículo 384 del Código Penal.

Que de los resultados allegados, se demandó la extinción del dominio ante los Juzgados Especializados de Extinción de Dominio, decretándose mediante Resolución de fecha 01 de septiembre de 2020, medidas cautelares de suspensión del poder dispositivo, que fue la de embargo, secuestro, toma de posesión de negocios, haberes y sociedades, establecimiento de comercio, a los bienes de la organización delincuencial al tráfico internacional de drogas, integrada, entre otros, por el señor Carlos Alberto Salazar Lotero, así como bienes de su núcleo familiar que se encontraban en causales de extinción de dominio, como es el caso del establecimiento de comercio de razón social “parqueadero y compraventa la 24”, cuya propietaria es la señora Adriana Salazar Lotero, con cédula 4200468-8, registrada en Cámara de Comercio con la M.M 18120570. La diligencia de secuestro se llevó a cabo en dicho Establecimiento, por parte de dicha Fiscalía, el día 08 de septiembre de 2022 en la Carrera 11 número 24-25, como consta en Formato Acta de Secuestro de Establecimiento de Comercio, misma que anexó, **sin que se hubiera decretado medida cautelar al inmueble**, donde funcionaba el mismo, toda vez que, de la información patrimonial allegada del señor Carlos Salazar Lotero y su núcleo familiar, no registraba ser propietario de dicho inmueble. En suma, la Fiscalía afectó la persona jurídica y lo que ello implicaba para su desarrollo, la cual fue entregada a la Sociedad de Activos Especiales.

El **Inspector Municipal 15 de Policía de Pereira**, expuso que se dio respuesta de fondo a la ciudadana a quien se le explicó por qué no estaba legitimada por pasiva al interior del mismo (no existiendo al interior del proceso policivo resolución o acto administrativo propiamente dicho – artículos 2, 214 y 223 Ley 1801 de 2016-). Señaló que no es cierto que no se le hubiese allegado la copia solicitada, pues se hizo en su momento, como tampoco que se le hubiera dicho que no se había vinculado por no estar allí en el momento de la diligencia, aclarando que lo que se le explicó fue que no era ella la que estaba haciendo la ocupación ilegal (de manera efectiva y material) sino la SAE, no siendo ella la presunta infractora y quien pudiera cumplir la medida correctiva que se impusiera al interior del proceso, aunado que no existió vulneración del debido proceso, como se le expresó a la accionante en términos muy específicos en las comunicaciones números 25111 y 26144.

La **Sociedad de Activos Especiales S.A.S – SAE**, esbozó que, en cumplimiento de un mandato legal, se encuentra encargada de la administración de los bienes inmersos en procesos de extinción del derecho de dominio, sin tener injerencia en decisiones judiciales, pues esa entidad no está facultada para adelantar procesos de esa naturaleza, ya que conforme a lo establecido en el artículo 117 y siguientes de la Ley 1708 de 2014, es una función exclusiva de la Fiscalía General de la Nación. En atención a ello, expone que en la presente actuación no existe acción u omisión que genere la violación de los derechos fundamentales por parte de la SAE y cuyo amparo solicita la accionante, con lo no se configura el supuesto normativo contemplado por el artículo 86 de la Constitución Política, toda vez que, ante la ausencia de la acción u omisión, desaparece la violación o amenaza del derecho fundamental, debido a la falta del nexo causal necesario para la consolidación de este presupuesto primigenio de la mencionada acción excepcional.

Seguidamente, precisó que respecto del establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24” con matrícula mercantil 18112057, aquel pertenece a la Gerencia de sociedades activas, igualmente, se encuentra en proceso de traslado a la Gerencia de sociedades en Liquidación y cuenta con depositario provisional, de nombre Carlos Alberto Sánchez Escobar. No obstante, refiere que, mediante acta de entrega del 29 de abril de la presente anualidad, se efectuó la debida diligencia de entrega del establecimiento de comercio y la restitución de los FMI indicados al municipio de Pereira, razón por la cual las pretensiones no deben prosperar.

El **Municipio de Pereira** a través de la **Secretaría de Gobierno y el Subsecretario de Seguridad y Convivencia**, aludieron que no ex[[1]](#footnote-2)istió violación al debido proceso, puesto que la pretensiones son inexactas y carentes de pruebas para demostrar la afectación al derecho fundamental, como se le explicó a la accionante, en términos muy específicos en las comunicaciones 25111 y 26144, toda vez que las actuaciones realizadas por la inspección de policía se ajustan a derecho, debiéndose negar las pretensiones de la tutela.

El señor **Hernando Ramírez González**, manifestó que es poseedor del bien inmueble donde funciona el “Parqueadero y Compraventa la 24”, el cual entregó en calidad de arrendamiento a la señora Adriana Salazar Lotero, parqueadero que viene funcionando desde el año 2014. Explica que los bienes inmuebles que hacen parte de ese gran lote de terreno no son todos del municipio de Pereira, pues, se trata de una mixtura de propietarios, agregando que el predio lo adquirió en el año 2016 al señor Carlos Alberto Salazar, quien a su vez, lo adquirió del señor Gustavo Orlando Carrasquilla; que desde el año 2009 el señor Gustavo Alberto Muñoz Moreno había iniciado trámites de licencia a su nombre y de Nelsy Rubiano Duque, para el cerramiento del bien, adicionalmente, la posesión del bien ha sido pública, evidente y abierta. Finaliza precisando que se afectó el debido proceso por falta de vinculación de la señora Adriana Salazar, pese a tener la dirección y teléfono donde se podía ubicar.

1. **SENTENCIA IMPUGNADA**

La jueza de instancia declaró como improcedente la acción instaurada por la señora Adriana Salazar Lotero, en vista de que es cuestionable la condición de subsidiariedad que ostenta la acción Constitucional, dado que existen otros medios o vías judiciales para debatir los hechos planteados.

Para llegar a esa conclusión, la A-quo partió de la tesis de que la actora estaba solicitando la nulidad de todos los actos que se realizaron para emitir resolución de desalojo o de restitución, relacionado con el proceso de extinción de dominio que se adelanta sobre el establecimiento de comercio denominado “Parqueadero y Compraventa La 24”, cuya propietaria es la señora Adriana Salazar Lotero (accionante). A partir de ahí hizo un recuento de lo que implica el proceso de extinción de dominio y expresó que conforme la Ley 1708 de 2014 modificada y adicionada por la Ley 1849 del 19 de julio de 2017, el único administrador de los bienes del Frisco es la SAE. Acto seguido procedió a relatar las actuaciones que se realizaron en la Fiscalía 57 de la Dirección Nacional de Extinción de Dominio frente a la medida cautelar que se decretó sobre el mencionado parqueadero, aclarando que no hubo ninguna medida cautelar sobre el inmueble donde funciona dicho establecimiento. Dentro de esas actuaciones recalcó que la fiscalía se designó como administrador del parqueadero al Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar, quien funge como depositario provisional de la SAE.

Adicionalmente, dijo que la Secretaría de Gobierno del Municipio de Pereira, formuló querella de acción policiva de perturbación a la posesión, antes de lanzamiento por ocupación de hecho de varios predios que considera pertenecen a la municipalidad, la que se elevó ante la Inspección de Policía de Pereira y en contra del señor Carlos Sánchez, personas indeterminadas y otros, pretendiendo que se restituyeran varios predios por ocupación indebida y, en consecuencia, que se ordene el desalojo de los querellados incluyendo las demás personas que allí se encuentren, dentro de los cuales, al parecer, está el bien inmueble que alude la accionante. Y, señala que es al parecer, toda vez que no es muy clara la situación, debido a que conforme los certificados de tradición de los predios aportados a este trámite sumarial, las direcciones de los bienes inmuebles de los cuales se solicita el desalojo, son muy generales y no coinciden con la nomenclatura que figura en el certificado de matrícula mercantil del establecimiento de comercio, coincidiendo únicamente la persona que funge como requerida, en calidad de querellado en dicha diligencia, esto es, el señor Carlos Alberto Sánchez Escobar, quien funge como depositario Provisional de la SAE.

En ese orden, infirió que el bien inmueble referenciado en la tutela, hace parte de los predios que son solicitados en restitución por el Municipio de Pereira, generándose un conflicto jurídico entre la entidad pública y la SAE a través de su depositario provisional y el señor Hernando Ramírez González, quien, según palabras de la actora, es el propietario de ese predio. Con todo, concluyó que las entidades accionadas, están acatando la normatividad dentro de sus competencias, pero advirtió que se evidencian varias situaciones jurídicas que involucran un mismo bien, el establecimiento de comercio, para cuya solución adecuada hay necesidad de agostar las acciones correspondientes. Lo anterior por cuanto: i) se habla de un contrato de arrendamiento de la accionante, cuyos efectos y/o cesación deberá intervenir el juez civil; ii) se plantea una extinción de dominio, actuación que se está adelantando por la jurisdicción penal; iii) existe una querella policiva de restitución que, también se encuentra cursando en la actualidad ante la Inspección de Policía, adelantada por el Municipio de Pereira en contra del Depositario de la SAE; y, iv) el rechazo de los actos administrativos que ha emitido la SAE cuya competencia es la jurisdicción contenciosa administrativa. En consecuencia, la acción de tutela no es el escenario apropiado para dirimir lo solicitado por la señora Salazar Lotero.

1. **IMPUGNACIÓN**

La señora Adriana Salazar Lotero, impugnó la sentencia proferida en primera instancia alegando que la acción de tutela no va dirigida en contra de la Fiscalía General de la Nación y mucho menos está atacando una sentencia judicial, razón por la cual puntualizó que la acción se encuentra orientada contra la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira, en lo concerniente al trámite de desalojo al que no fue vinculada, notificada y del cual, tampoco pudo obtener copia de la resolución.

Asimismo, adujo que la jueza en la parte considerativa del fallo no analizó las pruebas que fueron allegadas por su parte y la del señor Hernando Ramírez, e insistió que la operadora jurisdiccional centró su atención en la firmeza de las decisiones adoptadas por la Fiscalía General de la Nación y no en la afectación al debido proceso en el trámite de desalojo.

**5. CONSIDERACIONES**

* 1. **Problema jurídico para resolver**

A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de esta acción, le compete a esta Sala establecer si la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira y/o la Inspección Quince Municipal de Policía de Pereira vulneraron los derechos al debido proceso y de defensa de la actora, al negarse a vincularla al proceso verbal abreviado de perturbación de la posesión.

* 1. **Presupuestos generales de procedencia**

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a fin de determinar la procedencia de la Acción Constitucional de Tutela, se deben atender los siguientes elementos: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad.

* + 1. **Legitimación por activa.**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo para reclamar la protección de los derechos fundamentales que han sido vulnerados o se encuentran amenazados. Esta puede ser formulada por el afectado directamente, o a través de un tercero que asuma la representación y la agencia de sus intereses ante el juez constitucional.

Para el presente caso, observa la Sala que la señora Adriana Salazar Lotero se encuentra legitimada en la causa por activa, teniendo en cuenta que la acción de tutela la presenta a nombre propio, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la integridad personal, reunificación familiar y vida en condiciones de dignidad.

* + 1. **Legitimación por pasiva**.

La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 5° y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra acciones y omisiones de particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o ante quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La Sala encuentra que, la Secretaría de Gobierno Municipal de Pereira y la Inspección Quince (15) Municipal de Policía son demandables a través de la acción constitucional, por ser las autoridades que, presuntamente, vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante durante el proceso policivo de restitución y protección de bienes inmuebles [[66]](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-037-22.htm#_ftn66).

Por otra parte, también están legitimados por pasiva la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE S.A.S y el Sr. Carlos Alberto Sánchez Depositario de la SAE, por cuanto hacen parte de la querella policiva de perturbación a la posesión, dentro de un lote en el que precisamente operaba el parqueadero de propiedad de la actora. De igual manera, el señor Hernando Ramírez Gonzales puede intervenir en esta acción porque se reputa dueño de las mejoras construidas en el inmueble objeto de la acción policiva, pero no como contraparte de la actora, sino como posible perjudicado con la acción policiva.

Finalmente, respecto a la Fiscalía 57 Especializada de Pereira hay que decir que si bien inició la acción de extinción de dominio y decretó una medida cautelar sobre el “Parqueadero y Compraventa la 24”, en este momento dicho proceso penal ya está en manos del Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de extinción del derecho de Dominio de Bogotá, según consta en la respuesta que dicho Despacho remitió a la Inspección 15 de Policía de Pereira, folio 370 Archivo 08RespuestaInspeccion, **de manera que la fiscalía no tiene legitimación en la causa por pasiva y hay que desvincularla de esta acción**.

* + 1. **Inmediatez.**

De conformidad con el artículo 86 Superior, la acción de tutela pretende la **protección inmediata**de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados. De acuerdo con este precepto, la jurisprudencia de la Corte indicó que la procedencia de la actuación constitucional está supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Significa lo anterior que, por regla general, para que proceda la acción de tutela no puede transcurrir un periodo de tiempo excesivo, irrazonable o injustificado, después de la actuación u omisión que dio lugar al menoscabo de derechos [[2]](#footnote-3).

Por lo tanto, la Corte Constitucional ha precisado que si bien la acción de tutela no tiene término de caducidad [[3]](#footnote-4), la solicitud debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. La jurisprudencia señala que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde a la autoridad judicial establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial.

En el presente caso, el proceso policivo de desalojo se inició formalmente el 05 de noviembre de 2021, el 04 de marzo de 2022 se dio apertura a la audiencia pública del proceso verbal abreviado con radicado 15-2021-359, la cual fue continuada el día 17 y finalmente resultó concluida el día 29 del mismo mes, luego de agotarse los recursos de reposición y apelación interpuestos por el apoderado de la Fiscalía General de la Nación, en razón de lo cual, fue ampliado el termino para dar cumplimiento a la medida de restitución del bien, esto es, para el 22 de abril de 2022. Por su parte, la actora radicó el día 05 y 10 de mayo del presente año ante la Secretaría de Gobierno del municipio de Pereira y la Inspección 15 de Policía, solicitud “Expedición copia resolución o vinculación al proceso” y “nulidad al proceso 15-2021-359” respectivamente, la cuales fueron resueltas por parte de la administración municipal de manera desfavorable a los intereses argüidos por la accionante. Acto seguido, la acción constitucional fue instaurada el 24 de agosto del año 2022 y repartida el mismo día al Juzgado Octavo Civil Municipal, no obstante, este despacho judicial declaró su falta de competencia para conocer del asunto, por lo tanto, fue remitido a la oficina judicial para que se efectuará nuevamente su reparto a un Juzgado del Circuito de Pereira. Finalmente la acción de tutela fue admitida el 26 de agosto del año en curso por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito, esto es, transcurridos tres meses desde que fue resuelta de manera negativa la última solicitud elevada ante la entidad territorial. En consecuencia, se advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues la acción de tutela se formuló en un tiempo razonable.

* + 1. **Subsidiariedad.**

El [inciso 4º](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) del artículo [86](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) de la [Constitución](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Es decir que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe acudir a ellos y no a la tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer de un determinado asunto radicado bajo su competencia dentro del marco estructural de la administración de justicia [[4]](#footnote-5).

Sin embargo, aun cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idóneo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto, no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable [[5]](#footnote-6).

En lo concerniente a casos en los que se adelanten diligencias de desalojo, la Corte Constitucional en sus providencias, por ejemplo, en la Sentencia T-247 de 2018 ha establecido que, ***“no existía otro medio de defensa judicial para controvertir el inminente desalojo con el que seguramente concluirá el proceso administrativo de restitución de bien de uso público”.*** En especial, porque respecto de las decisiones adoptadas en un proceso policivo no procede acción judicial alguna. Por tal razón, concluyó que se acreditaba el requisito de subsidiariedad, porque la tutela procedía como mecanismo principal.

En consonancia con lo anterior, en la Sentencia SU-016 de 2021, para la Corte Constitucional, se cumplió con el requisito de subsidiariedad por las siguientes razones:

*“(i) las actuaciones del procedimiento de desalojo no están sujetas a control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa; (ii) las acciones civiles procedentes están instituidas principalmente para debatir los derechos reales sobre el inmueble; (iii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la tutela como mecanismo principal para la discusión y protección de los derechos fundamentales de sujetos en situación de vulnerabilidad que enfrentan procesos de desalojo”.*

Descendiendo al caso concreto, a diferencia de lo que decidió la jueza de instancia, la Sala considera que se encuentra superado el requisito de subsidiariedad, por cuanto la promotora de la acción no cuenta con otro instrumento jurídico para lograr el amparo de la posible transgresión de su derecho fundamental al debido proceso.

* 1. **Las garantías procesales en el marco de procedimiento de desalojo:**

El artículo 29 de la Constitución Política consagró el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que proscribe la arbitrariedad en los procedimientos y que debe ser observada no sólo en actuaciones judiciales sino también en las administrativas. Se trata de un derecho de aplicación inmediata conforme lo establece el artículo 85 superior, el cual está íntimamente relacionado con el acceso a la administración de justicia, como presupuesto para su materialización, y con las características que deben ser observadas en el ejercicio de esta función pública, que corresponden a la imparcialidad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, celeridad, observancia de los términos procesales, la autonomía, entre otras.

Las garantías mínimas objeto de protección de acuerdo con el artículo 29 superior corresponden al: (i) acceso a la administración de justicia ante el juez natural de la causa; (ii) derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho, o la imposición de una obligación o sanción; (iii) derecho de defensa a través de la contradicción o el debate de las pretensiones o excepciones propuestas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra y, (vii) el derecho a controvertir e impugnar las decisiones, entre otras [[6]](#footnote-7).

Ahora bien, las garantías del debido proceso se materializan, en general, a través del diseño legislativo de los procedimientos judiciales y administrativos, y en concreto mediante el respeto de las formas de cada juicio y la observancia de los derechos asociados en cada proceso. En consecuencia, la violación del debido proceso con respecto a los sujetos individualmente considerados se presenta, principalmente, en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas en las que participan y su transgresión da lugar a la activación de los recursos judiciales ordinarios diseñados para superar esas afectaciones y, de forma subsidiaria, a la presentación de la acción de tutela como mecanismo de protección y restablecimiento de los derechos fundamentales.

En relación con las actuaciones de desalojo, la jurisprudencia constitucional ha resaltado su **legitimidad y legalidad** por cuanto se adelantan por las autoridades investidas de la competencia para el efecto y en el marco de las acciones diseñadas por el ordenamiento para la protección de importantes bienes jurídicos como la propiedad, la legalidad y la seguridad jurídica. Asimismo, ha destacado que estos procedimientos exigen una actuación cualificada de las autoridades dirigida a proteger los derechos de los ocupantes en aras de no quedar expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad.

La actuación cualificada en mención obedece a: (i) la situación de vulnerabilidad en la que suelen encontrarse los ocupantes y la protección especial de la que son sujetos, (ii) la Observación General 7 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que se precisa que a pesar de la legalidad de los desalojos las actuaciones deben ser razonables y proporcionadas, garantizar todos los recursos jurídicos apropiados a los afectados y adelantarse con plena observancia de las normas internacionales de derechos humanos [[7]](#footnote-8) y (iii) los principios PINHEIRO en lo referente a la población desplazada. En efecto, con base en estos elementos se ha precisado que las actuaciones deben asegurar un *“estricto debido proceso”* que incluye las siguientes garantías mínimas: [[8]](#footnote-9)

(i)                La debida notificación e información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo [[9]](#footnote-10).

(ii)             La presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo.

(iii)           La obtención de la identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.

(iv)           La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

(v)             El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.

(vi)           El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

* 1. **Caso concreto**

De las pruebas arribadas al proceso, se tiene que la actora pretende que se decrete la nulidad de todos los actos que se realizaron en la Inspección 15 de Policía de Pereira dentro de la querella policiva de perturbación de la posesión para emitir la resolución de desalojo o de restitución; a fin de que se la vincule para iniciar de manera correcta un nuevo proceso.

Recordemos que la A-quo declaró improcedente este amparo al considerar que la actora tiene otras acciones judiciales a saber: el proceso penal de extinción de dominio para defender sus derechos sobre el establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24” afectado por una medida cautelar decretada en ese proceso; y, el proceso civil para dirimir lo concerniente al contrato de arrendamiento que celebró sobre el predio donde funcionaba el parqueadero.

Por su parte la actora insiste en que es fundamental su participación dentro de la querella policiva por ser la propietaria del establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24”, que funcionaba precisamente en el predio objeto de desalojo en esa querella.

Para resolver el litigio, la Sala considera necesario hacer un hilo histórico de los hechos que motivaron esta acción, así:

1. En la fiscalía 57 Delegada adscrita a la Dirección de Fiscalías Especializada de Extinción del Derecho de Dominio se inició un proceso de extinción del derecho de dominio en contra del Señor **Carlos Alberto Salazar Lotero,** dentro del cual se decretaron varias medidas cautelares en contra de los bienes del imputado y de su familiares, una de las cuales recayó en el establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24”, propiedad de la Señora **Adriana Salazar Lotero,** actora y al parecer familiar del acusado[[10]](#footnote-11). Ese proceso ya pasó al **Juzgado Tercero Penal Especializado de Extinción del derecho de dominio de Bogotá,** que a la fecha se encuentra surtiendo un recurso de apelación ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, según constancia secretarial de esa Corporación de fecha 03-06-22[[11]](#footnote-12). Es decir, **a la fecha ese proceso penal aún está vigente y por lo tanto no se ha resuelto definitivamente lo concerniente a la medida cautelar sobre el referido parqueadero.** Valga anotar que la actora afirma que ella hace parte de ese proceso penal, no como imputada sino como tercera afectada.
2. El embargo y secuestro de marras afectó el establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24” **pero no el predio sobre el cual funciona, cuyo propietario al parecer es el municipio de Pereira**, según los certificados de tradición arrimados al expediente[[12]](#footnote-13). **En esta acción de tutela se desconoce si en el proceso de extinción de dominio se vinculó al municipio de Pereira en su calidad de propietario del predio donde funciona el parqueadero que se embargó y secuestró**.
3. En la diligencia de secuestro del parqueadero, realizado el 8 de septiembre de 2020[[13]](#footnote-14), se ordenó que el bien quedara bajo la administración de la SAE y se designó como depositario provisional al Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar, para que en adelante lo administre. **Sin embargo, si bien Carlos Alberto Sánchez Escobar ha actuado como depositario provisional de la SAE del “Parqueadero y Compraventa la 24”, dicho cargo lo ejerció de facto por un año**, por cuanto existe una Resolución de la SAE (del 8-11-21) en la que se dice que la depositaria provisional designada para este establecimiento de comercio es Lina Marcela Riaño (designada por Resolución 1581 del 16-12-20) pero que **por un error involuntario se entregó materialmente el parqueadero a Carlos Alberto Sánchez Escobar. Por esa razón se removió a Lina Marcela y se nombró a Carlos Alberto.**

1. Por otra parte, el Municipio de Pereira, a través de la Secretaría de Gobierno, formuló querella de acción policiva de perturbación a la posesión, ante la Inspección de Policía de Pereira, en contra del señor Carlos Sánchez, Personas indeterminadas y otros[[14]](#footnote-15), pretendiendo que se restituyeran siete predios públicos por ocupación indebida y, en consecuencia, que se ordenara el desalojo de los querellados incluyendo las personas que allí se encontraren. Dentro de esos predios, está el lote donde funciona el parqueadero de la actora.
2. El conocimiento de la querella policiva le correspondió al Inspector 15, quien la admitió y decretó varias pruebas de oficio, entre otras, que se allegaran los certificados de tradición[[15]](#footnote-16) de cada uno de los lotes cuya restitución se pedía, el certificado de la cámara de comercio del establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa la 24” y el RUT de la Sra. Adriana Salazar Lotero. En el expediente de esa querella[[16]](#footnote-17) (adjuntado a la contestación de la demanda de la Inspección 15 de Policía), existe evidencia de que el Inspector en la primera audiencia que celebró el 4 de marzo de 2022, la suspendió porque consideró importante **vincular** a la SAE, la Fiscalía yla Señora **Adriana Salazar Lotero por tener la calidad de propietaria del citado parqueadero, ante lo cual el Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar, depositario provisional en representación de la SAE se opuso arguyendo que la Sra. Adriana Salazar Lotero no tiene legitimación en la causa para actuar.** El Inspector vinculó a la Fiscalía y a la SAE[[17]](#footnote-18) **pero dejó de vincular a la Señora Salazar Lotero sin ninguna explicación.**
3. Vale la pena destacar que **tanto en el certificado de comercio como en el RUT[[18]](#footnote-19) está la dirección de residencia de la Sra. Salazar Lotero, que corresponde a la misma que denunció en su demanda de tutela**.
4. El 17-03-22 se reanudó la audiencia dentro del proceso policivo verbal abreviado, fecha para la cual no asistió ni la Fiscalía ni la SAE y por eso nuevamente se suspendió para que los inasistentes justificaran su ausencia[[19]](#footnote-20).
5. El 29-03-22 nuevamente se reabre la audiencia, con la presencia de la alcaldía, la Fiscalía y el depositario provisional Carlos Alberto Sánchez; no asistió la SAE. En esa audiencia, el Inspector 15 de Policía **declara la existencia de la perturbación realizada por la SAE e impone medida correctiva de restitución y protección de bien inmueble**. Frente a esa decisión la Fiscalía interpone recurso de reposición y apelación, alegando que ni la SAE ni la Fiscalía serían responsables de la construcción de la infraestructura, frente a los cual la Alcaldía replica que no se trata de demolición sino únicamente de restitución[[20]](#footnote-21). Por su parte, Carlos Alberto Sánchez solicita que se amplíe el plazo de restitución a un mes debido a que hay vehículos abandonados[[21]](#footnote-22). El Inspector 15 frente al recurso de reposición dice que **la medida correctiva de restitución es necesaria frente a una ocupación que no cuenta con título legítimo, independientemente de que la SAE deba asumir las implicaciones de su cumplimiento, teniendo en cuenta que la ocupación material está en cabeza suya**. Agrega que no es de su competencia determinar la responsabilidad que pueda tener un tercero que haya hecho una ocupación previa y determinar posibles valores económicos, ya que ello es competencia de las instancias judiciales. Concedió el recurso de apelación y accedió a la ampliación del plazo para la restitución[[22]](#footnote-23). **En el expediente policivo no hay evidencia de lo que pasó con el recurso de apelación.**

1. A continuación, se encuentra la respuesta emitida por el Juzgado Tercero del Circuito Especializado de Extinción del Derecho de Dominio de Bogotá, fechada el 04-04-22, en donde se informa al Inspector, entre otras cosas, que el proceso se encuentra en etapa de notificaciones[[23]](#footnote-24).
2. Acto seguido se observa un contrato de arrendamiento celebrado entre Carlos Alberto Sánchez Escobar, depositario provisional de la SAE, en calidad de arrendador, y el Sr. Diego Armando Velandia, en calidad de arrendatario, en virtud del cual se da en arrendamiento un local comercial cerrado en cristal contiguo al Parqueadero La 24, destinado a la instalación de aires acondicionados y afines; el contrato se celebró el 11-09-21[[24]](#footnote-25)
3. El 29-04-22 la Inspección 15 lleva a cabo el Acta de cumplimiento de la medida de restitución del inmueble, momento en el que el Inspector se percata del referido contrato de arrendamiento. Por esa razón se recibe parcialmente el predio objeto de la medida policiva y se le da un plazo al arrendatario Diego Armando Velandia para buscar otro local[[25]](#footnote-26). Hay que advertir que el citado arrendatario **no fue vinculado al proceso policivo y el depositario provisional de la SAE jamás habló de él en las audiencias anteriores.**
4. El 5 de mayo de 2022, la Sra. Adriana Salazar Lotero solicita a la Secretaría de Gobierno que le expidan copia del acto administrativo que ordenó el desalojo del predio donde funciona el Parqueadero La 24, o en su defecto la vinculen al proceso policivo toda vez que ella es arrendataria del lote y paga arrendamiento hace más de 3 años a quien se reputa propietario o poseedor. Advierte que ella debe entregar el inmueble en el estado en el que lo recibió para evitar futuras demandas y proteger el patrimonio del arrendador a quien tampoco vincularon al proceso policivo para que ejerza su derecho de defensa[[26]](#footnote-27).
5. En respuesta a esa petición, el Inspector 15 mediante oficio No. 25111 del 6-05-22 le manifestó a la Sra. Salazar que no era posible vincularla al proceso porque ya se había tomado la decisión final. En sustento de su negativa, después de explicar la diferencia entre ocupación regular y ocupación irregular y citar las normas que regulan el proceso verbal abreviado de perturbación de la posesión, sostuvo que dentro de este la querella por perturbación a la posesión sólo pueden intervenir el afectado y el presunto infractor. En este sentido dijo lo siguiente:

*“Para el caso concreto que nos ocupa: La ocupación irregular de un bien inmueble, donde el querellante es el Municipio de Pereira, el despacho encontró legitimación por activa puesto que se probó la posesión por medio de los respectivos certificados de tradición de los inmuebles que estaban siendo ocupados. Posteriormente se estableció la legitimación por pasiva y no fue citada (ADRIANA SALAZAR LOTERO), ni un tercero supuesto arrendador, puesto que únicamente se vincula a quién esté materialmente haciendo la ocupación como presunto infractor, sin que en el curso del proceso las personas antes mencionadas hayan estado ocupando los inmuebles objeto de la querella.*

*-En caso de haber vinculado a alguien que no está ocupando el inmueble, no tendría objeto la posible imposición de la medida correctiva cuando tal persona no puede cumplirla; indicador claro de que no es la persona que debe estaré vinculada al proceso.*

*-La medida correctiva para el comportamiento objeto del proceso es Restitución y protección de bienes inmuebles (Parágrafo artículo 77 Ley 1801 de 2016). Medida que no habría podido imponerse a la señora ADRIANA SALAZAR LOTERO por no ser ella quien estaba ocupando el inmueble y luego poder cumplir la medida”.[[27]](#footnote-28)*

1. El 10 de mayo de 2022, la Sra. Adriana Salazar presentó ante la Inspección una solicitud de nulidad de todo lo actuado en el proceso policivo[[28]](#footnote-29) por violación a su derecho a la defensa al negarse a vincularla al proceso en calidad de propietaria del “Parqueadero y Compraventa La 24”[[29]](#footnote-30). El inspector 15 en respuesta a esa solicitud le manifestó, el 10 de mayo de este año, que ella (Adriana Salazar) no es presunta infractora y por eso no puede intervenir en el proceso, insistiendo que en los procesos de perturbación a la posesión sólo actúa el presunto infractor. Dijo, además, que al momento de la diligencia no se encontró en el predio ni a Adriana ni al supuesto arrendador, sino a quien materialmente está haciendo la ocupación, esto es, al depositario provisional de la SAE. Agregó que de acuerdo al artículo 80 de la ley 1801 de 2016, el amparo de la posesión o la mera tenencia es una medida de carácter precario o provisional, de efecto inmediato, cuyo fin es mantener el statu quo mientras el juez ordinario decide lo pertinente[[30]](#footnote-31).
2. El 1° de julio de 2022 el Sr. José Hernando Ramírez González, quien se reputa dueño de las mejoras y construcciones del lote donde funciona el parqueadero, solicita la nulidad de lo actuando ante la Inspección para que se lo vincule por cuanto es la persona que le arrendó el predio a la Sr. Adriana Salazar Lotero[[31]](#footnote-32). El 13 de ese mismo mes y año, el Inspector 15 de Policía responde la citada aduciendo, básicamente, i) Que de conformidad al artículo 228 de la ley 1801 de 2016, sólo pueden pedir la nulidad por violación del artículo 29 de la Constitución **dentro de la audiencia, esto es, no puede pedirse la nulidad por fuera del proceso.** ii) El Sr. José Hernando no es el infractor, de manera que ni puede vincularse al proceso a quien no estuviere incurriendo en la ocupación material de los inmuebles[[32]](#footnote-33).
3. Dentro del expediente de la querella policiva, también merece especial atención algunas pruebas documentales que tienen que ver con la **infraestructura que tiene el lote donde funcionaba el “Parqueadero y Compraventa la 24”**, a saber: 1) Oficio de la Dirección de Control Físico de la Alcaldía de Pereira dirigido a Julio César Murillo, Técnico Administrativo, donde se le narró que el 9-07-21 se visitó el predio, donde funciona el parqueadero, y se encontró cerramiento perimetral y mampostería confinada alrededor de todo el establecimiento en función. El parqueadero ocupa indebidamente 7 predios del municipio de naturaleza pública[[33]](#footnote-34). ii) Oficio que remitió Carlos Alberto Sánchez a la SAE y a la Fiscalía, calendadas el 8-03-22, en la que dice que recibió el parqueadero el 8 de septiembre de 2020 y pide información acerca del inmueble donde funciona el parqueadero. En ese oficio hay una NOTA en la que se da cuenta que el predio *“tiene una infraestructura significativa de muros de cerramiento en ladrillo y concreto, estructura metálica en la cubierta, obras de drenaje, oficinas y baños, servicios públicos, enseres y equipos para su operación, como también dos (2) carros y cuatro (4) motos en mal estado que nunca han reclamado y están desde el día de la diligencia”* [[34]](#footnote-35)*.*

Con base en el contexto fáctico y probatorio anterior la Sala concluye, a diferencia de lo que opina la Jueza de instancia y el Inspector 15 de Policía, que la actora tiene derecho a que se la vincule al proceso policivo por las siguientes razones:

1. Porque con base en el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, quien **perturbó materialmente** la posesión de los lotes de la Alcaldía de Pereira fue el **Sr. José Hernando Ramírez González,** quien manifestó que realizó mejoras y construcciones en el predio donde funciona el “Parqueadero y Compraventa La 24”. De esas mejoras dieron cuenta el Director de Control Físico de la Alcaldía de Pereira y el Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar, depositario provisional de la SAE, quienes recalcaron que las construcciones son de un **valor considerable**. Además, existe evidencia de que ese predio el Sr. José Hernando Ramírez, lo arrendó hace varios años a la Sra. Adriana Salazar Lotero para que allí funcionara el referido parqueadero propiedad de aquella, de manera que es posible que la propia Adriana Salazar Lotero también haya hecho alguna adecuación física a fin de que funciones adecuadamente el Parqueadero y Compraventa La 24. Cómo puede verse, no fue la SAE quien arrendó el inmueble ni quien construyó las mejoras considerables (cerramiento en mampostería, techos en estructura metálica, oficinas, baños, etc.) hechos que a la postre son verdaderos actos de posesión, en varios predios que según las pruebas son de carácter público y pertenecen al municipio de Pereira. En ese sentido, si bien el establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa La 24” fue objeto de embargo y secuestro por cuenta de un proceso de extinción de dominio, lo cierto es que el lote donde funciona no está cobijado con esa medida cautelar, y aunque si bien el parqueadero funciona en ese lote, no resulta del todo claro que la perturbación de la posesión denunciada por la Alcaldía, recaiga exclusivamente sobre el depositario provisional de la SAE, como asegura el Inspector de Policía, sino que en esa supuesta perturbación intervienen más personas: José Hernando Ramírez, poseedor y arrendador; Adriana Salazar Lotero, arrendataria y propietaria del “Parqueadero y Compraventa La 24” (objeto de medida cautelar); y, Carlos Alberto Sánchez Escobar, depositario provisional de la SAE y actual administrador del citado establecimiento de comercio, más no del lote donde funciona.
2. El **embargo y secuestro** impide que el dueño de la propiedad embargada pueda disponer de ella, pero jamás traspasa la propiedad, por lo que la vida de la medida cautelar perdura hasta que la autoridad judicial decida levantarla y/o se defina el fondo del asunto. En el caso del parqueadero, la SAE no es poseedora, sino mera administradora y depositaria provisional. Hasta el momento el proceso de extinción de dominio no se ha resuelto definitivamente, de manera que el derecho de dominio sobre el parqueadero aún está en cabeza de Adriana Salazar Lotero, amén de ella no es imputada sino afectada dentro de ese proceso penal.
3. El propio Inspector 15 de Policía consideró conveniente vincular a la actora cuando apenas estaba comenzando el proceso de perturbación de la posesión, precisamente por encontrar que, según el certificado de la cámara de comercio, ella era la propietaria del parqueadero que operaba dentro de los predios objeto de la querella. Sin embargo, no lo hizo sin dar explicación alguna, quizá prevalido de lo que en su momento dijo el depositario provisional de la SAE, en el sentido de que la Sra. Salazar Lotero no tenía legitimación en la causa para intervenir en el proceso, argumento que como se vio líneas arriba no es contundente ni absoluto.
4. El papel de la SAE como administrador del parqueadero resulta pobre y deficiente, por las siguientes razones:
   1. Porque el Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar **actuó como depositario provisional** **de facto por más de un año** por cuanto si bien le entregaron materialmente el parqueadero el **8 de septiembre de 2020**, sólo se lo nombró como tal el **11 de septiembre de 2021**, ya que con anterioridad a quien se designó como depositaria provisional fue a la Sra. Lina Marcela mediante acto administrativo del 16-12-20.
   2. Dentro de las obligaciones que se le impusieron al Sr. Carlos Alberto Sánchez Escobar cuando se le entregó el parqueadero en calidad de depositario provisional, fue que no podía arrendarlo sin autorización de la SAE. Sin embargo, aquel arrendó, **no el establecimiento de comercio que era el afectado con la medida cautelar, sino parte del lote donde funcionaba el parqueadero** al Sr. Diego Armando Velandia, el 11 de septiembre de 2021. No existe prueba de que haya sido autorizado para tal cosa, pero llama la atención que el mismo día en que se nombró formalmente a Carlos Alberto Sánchez Escobar como depositario provisional de la SAE del mentado parqueadero, ese mismo día celebró el contrato de arrendamiento con el Sr. Diego Armando Velandia. Pero más allá de eso, **lo que si resulta censurable, es que cuando el Sr. Carlos Alberto Sánchez fue querellado por el Municipio de Pereira, nada dijera al Inspector respecto de la existencia de este arrendatario. Recuérdese que sólo cuando el Inspector hizo el desalojo, se encontraron con el Sr. Velandia,** circunstancia que impidió que se hiciera el desalojo total del predio, objeto de la medida policiva, y se tuviera que dar un plazo para que el Sr. Velandia desocupara el local comercial.
5. No es cierto que una vez resuelto un proceso policivo, desaparezca la posibilidad de que un tercero afectado por la medida correctiva no pueda pedir la nulidad con fundamento en el artículo 29 de la Carta Política, como argumentó el Inspector en su oportunidad, por cuanto era imposible para el afectado pedir la nulidad de un proceso del cual nunca fue notificado ni vinculado. Es más, dentro de las causales de nulidad en el Código General del Proceso, precisamente está la de la falta de notificación a quien debía actuar en el proceso, causal que por analogía se aplica al proceso policivo.
6. Si bien el artículo 80 de la Ley 1801 de 2016 establece que *“El amparo de la posesión es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad es mantener el statuo quo mientras el juez ordinario competente decide define sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si ellas hubiere lugar”* ello en modo alguna significa que no pueda integrarse el contradictorio con todos los presuntos infractores, máxime cuando existe prueba de que fueron quienes verdaderamente perturbaron la posesión, al hacer mejoras, construcciones y celebraron contratos de arrendamiento sin autorización de quien se reputa dueño del inmueble perturbado, como sucedió en este caso.

Por todas las razones anteriores, la Sala considera que se violó el debido proceso y el derecho de defensa de la actora por parte de la Inspección 15 de Policía de Pereira al negarse reiteradamente a vincularla al proceso policivo por cuanto ella tiene legitimación en la causa por pasiva por tener la calidad de propietaria del Parqueadero y Compraventa La 24, establecimiento de comercio que funciona en el predio objeto de la querella policiva de perturbación de la posesión instaurada por la Secretaría de Gobierno de la alcaldía de Pereira. Por lo tanto, para restablecer tales derechos, se dejará sin efectos todo lo actuado en el proceso policivo verbal abreviado 15-2021-359 a partir del auto del 7 de marzo de 2022 en adelante, para que vincule a la querella policiva a la Sra. ADRIANA SALAZAR LOTERO en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa La 24”. **Se deja a salvo todas las pruebas practicadas dentro de la querella policiva.** Así mismo se instará al Inspector para que vincule a dicha querella a las siguientes personas: José Hernando Ramírez González, quien se reputa dueño de las mejoras que se encontraron en el predio objeto de la querella, y Diego Armando Velandia, arrendatario de un local comercial ubicado dentro del lote donde funciona el parqueadero, siempre y cuando aún permanezca en dicho local. Lo anterior con el fin de integrar adecuadamente el contradictorio, a pesar de que tales personas no hacen parte de esta acción de tutela.

Finalmente, la Sala considera que la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE S.A.S (accionada) si bien ha sido negligente en la administración del Parqueadero y Compraventa la 24, en últimas no le correspondía a ella decidir la integración de la actora al proceso policivo de marras sino al Inspector. Lo mismo se predica de la otra accionada, SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE PEREIRA.

Lo anterior conlleva a la revocatoria del fallo de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, el 5 de septiembre de 2022, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso y derecho de defensa de la Sra. ADRIANA SALAZAR LOTERO, vulnerados por la Inspección 15 de Policía de Pereira dentro de la querella policiva radicada bajo el No. 15-2021-359 tal como se explicó en precedencia.

**TERCERO: DEJAR SIN EFECTOS** todo lo actuado en el proceso policivo verbal abreviado 15-2021-359 a partir del auto del 7 de marzo de 2022 en adelante, para que el Dr. **OSCAR ANDRES MARIN RAVE,** en su calidad de **Inspector 15 Municipal de Policía de Pereira** o quien haga sus veces, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, vincule al proceso policivo verbal abreviado 15-2021-359 a la Sra. ADRIANA SALAZAR LOTERO en su calidad de propietaria del establecimiento de comercio “Parqueadero y Compraventa La 24”. **Se deja a salvo todas las pruebas practicadas dentro del referido proceso policivo.**

**CUARTO: INSTAR al Dr.** **OSCAR ANDRES MARIN RAVE,** en su calidad de **Inspector 15 Municipal de Policía de Pereira** o quien haga sus veces a que vincule al proceso policivo verbal abreviado 15-2021-359 a las siguientes personas: **José Hernando Ramírez González**, quien se reputa dueño de las mejoras que se encontraron en el predio objeto de la querella, y **Diego Armando Velandia**, arrendatario de un local comercial ubicado dentro del lote donde funciona el parqueadero, siempre y cuando aún permanezca en dicho local. Lo anterior con el fin de integrar adecuadamente el contradictorio, a pesar de que tales personas no hacen parte de esta acción de tutela.

**QUINTO:** Notifíquese la decisión a las partes por el medio más eficaz.

**SEXTO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de Julio de 2020.

**Notifíquese y Cúmplase**

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

La Magistrada y el Magistrado,

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

1. Formato donde consignan el inventario de los enseres que se encuentran en el bien [↑](#footnote-ref-2)
2. Sentencia T-899 de 2014. [↑](#footnote-ref-3)
3. Sentencia SU-961 de 1999. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sentencia T-313 de 2005. [↑](#footnote-ref-5)
5. Sentencias [T-705 de 2012](https://vlex.com.co/vid/-401748270) y [T-265 de 2020](https://vlex.com.co/vid/847289543) [↑](#footnote-ref-6)
6. Sentencia C-154 de 2004  [↑](#footnote-ref-7)
7. Sentencia C-936 de 2003 [↑](#footnote-ref-8)
8. Sentencias T.264 de 2012, T-946 de 2011 y T-547 de 2019  [↑](#footnote-ref-9)
9. la Sentencia T-547 de 2019 indicó que en ni en la legislación nacional ni en el DIDH se ha fijado un plazo específico que se considere adecuado para notificar con suficiente antelación el desalojo. En ese sentido, indicó que podrían tomarse como ejemplo términos previstos en otras legislaciones como en Sudáfrica en donde se adoptó el término de 2 meses, Filipinas 30 días o en la legislación interna la Ley 820 de 2003, que contempla algunas causales especiales de restitución del inmueble, dentro de las cuales se encuentra la futura demolición del mismo, en cuyo caso el arrendador debe avisar al arrendatario con una antelación no menor de tres (3) meses. [↑](#footnote-ref-10)
10. Archivo 07Respuestafiscalia cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-11)
11. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, folio 407 [↑](#footnote-ref-12)
12. Ibidem, folio 49 a 136 [↑](#footnote-ref-13)
13. Archivo 07Respuestafiscalia cuaderno de primera instancia, folio 3 [↑](#footnote-ref-14)
14. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folios 7-422 [↑](#footnote-ref-15)
15. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folios 49 y siguientes [↑](#footnote-ref-16)
16. Ibidem, folios 7 a 422 [↑](#footnote-ref-17)
17. Ibidem, Auto del 7 de marzo de 2022, folio 271-273 [↑](#footnote-ref-18)
18. Ibidem, folio 265 [↑](#footnote-ref-19)
19. Ibidem, folios 309-311 [↑](#footnote-ref-20)
20. Ibidem, folio 354. [↑](#footnote-ref-21)
21. Ibidem, folio 355. [↑](#footnote-ref-22)
22. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folio 355. [↑](#footnote-ref-23)
23. Ibidem, folio 358. [↑](#footnote-ref-24)
24. Ibidem, folios 371 a 376. [↑](#footnote-ref-25)
25. Ibidem, folios 379 a 381. [↑](#footnote-ref-26)
26. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folio 383. [↑](#footnote-ref-27)
27. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folios 387-391. [↑](#footnote-ref-28)
28. Ibidem, folio 386 [↑](#footnote-ref-29)
29. Ibidem, folios 393-395 [↑](#footnote-ref-30)
30. Ibidem, folios 399-403 [↑](#footnote-ref-31)
31. Ibidem, folio 411. [↑](#footnote-ref-32)
32. Ibidem, folio 416 [↑](#footnote-ref-33)
33. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folio 38 [↑](#footnote-ref-34)
34. Archivo 08RespuestaInspeccion, cuaderno de primera instancia, Expediente proceso 15-2021-359, folio 301. [↑](#footnote-ref-35)