

T-013-92

Sentencia No. T-013/92

ACCION DE TUTELA-Objeto

La Acción de Tutela está prevista como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

ACCION DE TUTELA-Procedencia

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuída a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además el peticionario debe tener un interés jurídico y pedir su protección también específica, siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

ACCION DE TUTELA-Finalidad/ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES

La consagración constitucional de la acción de tutela se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos de garantía inmediata de muy precisos derechos y libertades establecidos en principio en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

ALCALDE/COMPETENCIA/FUNCION DE POLICIA/POSESION/QUERELLA DE AMPARO

Según se desprende del artículo 315 numeral 2o. de la Carta Fundamental, aquella competencia para ordenar la demolición de obra ruinosa o la construcción de obra nueva, comprende la facultad de ordenar el desalojo de moradores o habitantes del inmueble; en efecto, para la Corte Constitucional no existe duda al respecto, puesto que las finalidades de las normas transcritas no dan lugar a pensar que si se puede afectar el derecho de propiedad para imponer la carga pública de la demolición o construcción de obra, no pueda extenderse la misma competencia para proteger los bienes jurídicos de la vida y la integridad personal de moradores, ocupantes, habitantes, tenedores o poseedores del bien inmueble.

Si la peticionaria pretende alegar su condición de poseedora para resolver su conflicto de derechos con el titular inscrito de la propiedad del inmueble, necesariamente debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del C.C. conocida como querrella de amparo.

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/COMPETENCIA/ACTO POLICIVO/PODER DE POLICIA/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

Para la Corte Constitucional los actos administrativos impugnados específicamente no son de aquellos excluidos de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en el último inciso del artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 12 del Decreto 2304 de 1989. Las resoluciones del Alcalde municipal son el resultado de una competencia de dicho funcionario, ejercida en desarrollo de la función ejecutiva de policía y su contenido no es judicial sino administrativo; por lo tanto, son plenamente impugnables y controvertibles, y su legalidad demandable ante aquella jurisdicción. A juicio de la Corte los actos impugnados por la vía de la tutela se enderezan a aplicar las normas que desarrollan los aspectos de la salubridad, la tranquilidad y la seguridad públicas, propias de la función de policía local y que están contenidas en una hipótesis jurídica reglada con precisión. Por este aspecto la petición presentada queda por fuera de los presupuestos constitucionales de la Acción de Tutela que exige para su procedencia, entre otros elementos, que no exista otra vía judicial para garantizar el derecho que se dice violado.

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA/PERJUICIO IRREMEDIABLE

El perjuicio irremediable que se puede amparar por la vía de la Acción de Tutela como mecanismo transitorio, en concurrencia con otras vías judiciales de protección, es aquel que se estime causado o infligido contra un Derecho Constitucional Fundamental y no a otros derechos distintos de aquellos. No se ha configurado un perjuicio irremediable, ya que también existen vías judiciales para proteger y amparar el derecho de posesión y para obtener de los jueces la reparación de cualquier lesión.

DEBIDO PROCESO/ACTUACION ADMINISTRATIVA

El Debido Proceso que emana de la Constitución para las actuaciones administrativas de esta especie, dentro de los presupuestos de la organización jurisdiccional del control contencioso administrativo de aquellos actos, es el que tiene relación con la existencia y atribución de la competencia en cabeza de la autoridad pública, con la determinación de si su actuación obedece a intereses generales o a fines constitucionales y públicos, o si aquella manifestación de voluntad es arbitraria, irracional u ofensiva de los derechos constitucionales, o si no es una grosera emanación del querer abusivo de la autoridad, en contra de los derechos constitucionales fundamentales de la persona.

ACCION DE TUTELA-Regulación legal/NULIDAD PROCESAL-Improcedencia

La ausencia de regulación legal para el caso de la Acción de Tutela no genera vicio de nulidad si se respetan los presupuestos constitucionales propios de ella como son su carácter preferencial y sumario, y si además se aplican los principios de publicidad y contradicción, economía procesal y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales que son de rango superior.

REF: Expediente No. T-210.

Acción de tutela contra las Resoluciones 398 y 591 de 1991 de la Alcaldía de Chiquinquirá

(Boyacá).

Peticionarios:

VICTOR MANUEL MENDOZA y

MARIA LUCRECIA CASTILLO

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Sala de Revisión No. 5

Aprobado según Acta No. 2

Santafé de Bogotá D.C., Mayo veintiocho (28) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala de Revisión en asuntos de Tutela, integrada por los señores Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Fabio Morón Díaz, previo estudio del Magistrado ponente, resuelve sobre la sentencia relacionada con la acción de la referencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Chiquinquirá el 8 de noviembre de 1992.

I. ANTECEDENTES

A. La Petición

1. En escrito presentado el día 24 de octubre de 1991, ante el Juzgado Civil del Circuito de Reparto de Chiquinquirá (Boyacá), el señor Víctor Manuel Mendoza Castellanos apoderado de la señora María Lucrecia Castillo Rodríguez, interpuso la Acción de Tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Nacional contra las resoluciones de la Alcaldía de aquél municipio Nos. 398 del 12 de agosto y 594 del 21 de octubre de 1991, con el fin de impedir que se cumpla el desalojo de su poderdante de un “predio aledaño” a un edificio declarado en ruina por las citadas resoluciones.

2. Los hechos que señala el representante de la peticionaria, como causa de la citada acción se resumen como sigue:

a. En relación con el “viejo edificio” ubicado en la carrera 10 números 25-61, 25-73 y 25-75 de la ciudad de Chiquinquirá en donde durante algún tiempo funcionó un Colegio, la Alcaldía municipal dictó la resolución No. 398 en la cual se dispuso la remodelación de aquél y el desalojo de la señora Castillo Rodríguez “poseedora del lote de terreno adyacente”.

b. La Alcaldía Municipal no accedió a la petición contenida en el recurso de reposición interpuesto por la señora María Lucrecia Castillo Rodríguez; por el contrario, expidió la

resolución No. 594 de 1991, con la cual se confirma la resolución impugnada y se agotó la vía gubernativa.

c. La peticionaria ha ejercido durante más de 20 años la posesión ininterrumpida del predio del cual se le quiere desalojar y le ha introducido mejoras de diversa naturaleza.

d. La peticionaria no es ocupante de la edificación declarada en ruina, sino del “lote aledaño”;

e. De cumplirse la orden de desalojo se le causaría a la accionante un perjuicio irreparable, mucho más si se tiene en cuenta el tiempo que debe transcurrir mientras se tramita la acción Contencioso-Administrativa de nulidad y de restablecimiento del derecho.

f. Como la accionante sólo es poseedora de un “lote aledaño”, no puede quedar comprendida dentro de la orden de desalojo, ya que ella no habita la edificación que debe refaccionarse. Además, como la orden de la Alcaldía es apremiante e indefinida, causa grandes perjuicios a la peticionaria.

g. La suya es una solicitud de tutela presentada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se adelanta la acción Contencioso-administrativa correspondiente y ante la cual se pedirá la suspensión provisional del artículo tercero de la Resolución 398 de 1991.

3. En su opinión, la acción propuesta es procedente para evitar el abuso de autoridad del Alcalde, que viola el derecho constitucional al Debido Proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Solicita al señor Juez que ordene la práctica de la diligencia de inspección judicial al inmueble objeto de desalojo, para establecer su ubicación cabida y linderos, los nombres de los ocupantes del edificio y del lote adyacente; los actos de posesión y mejoras y la necesidad del desalojo ante la orden de arreglar el edificio y el valor de la posesión material del “lote de terreno con expectativas de usucapir”. (sic)

B. La Sentencia que se Revisa.

a. Diligencias Previas:

Dentro de la sustanciación de la acción propuesta, el citado Despacho practicó varias diligencias previas a la decisión, teniendo en cuenta la falta de la regulación legal del procedimiento para el trámite de la misma, así:

Admitida la petición, ordenó correr traslado del escrito correspondiente al representante legal del municipio, reconocer personería jurídica al apoderado de la peticionaria y la práctica de la inspección judicial al inmueble objeto de desalojo y al edificio ubicado en la Carrera 10 Nos. 25-61, 25-73 y 25-75, del perímetro urbano de Chiquinquirá.

b. La Decisión:

El ocho (8) de Noviembre de 1991, el citado Despacho resolvió sobre la solicitud presentada

y ordenó al funcionario competente que "... se abstenga de desalojar a María Lucrecia Castillo Rodríguez y su familia, por no ser ocupante del edificio declarado en ruina". Ese mismo día la providencia fue notificada a los apoderados de la peticionaria y de la Alcaldía, lo mismo que al Procurador Provincial.

c. Las Consideraciones de Mérito:

Para el Juzgado no hay duda sobre el estado de ruina de la edificación, según la apreciación que se hizo en la Inspección Ocular y en el examen pericial surtido; empero, los artículos 216 y 217 del Código Nacional de Policía sólo permiten a los Alcaldes, o a quienes hagan sus veces, imponer la demolición o construcción de obra "al diseño de edificación o construcción que amenace ruina o al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o presentación". Advierte que "dichas normas no son aplicables a María Lucrecia Castillo Rodríguez por no ser dueña u ocupante del inmueble declarado en ruinas". Además, dicha providencia señala que "la peticionaria bien pudiera reubicarse dentro del lote mientras se arregla la cubierta del edificio, ya que según el perito, es arriesgado proceder a su ejecución sin desocupar las habitaciones".

d. Otros Trámites judiciales:

El día 15 de noviembre de 1991, el abogado Pedro Enrique Acosta Guzmán obrando en nombre del representante legal del Convento Dominicano de Nuestra Señora del Rosario, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia que se resume más arriba y solicita que se revoque aquella providencia.

En su opinión, la entidad religiosa poderdante no puede adelantar las reparaciones necesarias y urgentes a la parte construída del edificio, sin correr el riesgo de dañar la integridad física de la ocupante de la parte no construída del inmueble.

Además, sostiene que el derecho invocado como violado no es de carácter constitucional fundamental, pues la posesión no fue considerada como tal en la lista que hizo la Carta Política 1991, y en consecuencia la interpretación de dichas normas debe ser restrictiva sin extenderlo al derecho de posesión. Sostiene que la peticionaria no es titular del derecho de posesión y el debate de la acción de tutela sobre dicho derecho se surtió sin la presencia del verdadero poseedor en el litis-consorcio necesario.

Como el edificio sí amenaza ruina y se hace necesaria su reparación, debe desalojarse a la persona que habita la pieza construída a continuación del claustro.

En su concepto, con la sentencia de tutela que pretende impugnar, se está desconociendo el derecho de propiedad de que es titular la comunidad religiosa a la que apodera el abogado Acosta Guzmán.

En otro sentido advierte que dados los vacíos y las dudas que deja la regulación constitucional sobre la materia, y en ausencia de la regulación legal sobre la acción de tutela, toda actuación que se adelante con tal fin debe ser declarada nula; mientras dicha regulación no se expida, no puede darse aplicación a la acción de tutela.

El 20 de noviembre de 1991 el Juzgado Primero Civil del Circuito de Chiquinquirá, de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil sobre notificaciones y ejecutoria de los autos y sentencias, inadmitió el anterior recurso por extemporáneo, reconoció personería al peticionario y expidió las copias pedidas; posteriormente, el 4 de diciembre del mismo año, ante la insistencia del apoderado, aquel Despacho resolvió no revocar su providencia de noviembre 20 de 1991 y ordenó el envío del expediente a la Corte Constitucional.

Con las copias expedidas por el Juzgado de Chiquinquirá, el apoderado del Convento Dominicano de Nuestra Señora de Rosario interpuso ante el Tribunal Superior de Tunja recurso de queja contra el último de los autos reseñados, con el fin de que se le concediera la apelación interpuesta. Sostuvo que en su caso se dio aplicación a un procedimiento inexistente, pues sólo después del 18 de noviembre de 1991 se expidió el Decreto 2591 que estableció el procedimiento aplicable; con base en este argumento pide al Tribunal que decrete la nulidad de todo lo actuado.

Señala que la actuación no fue notificada a los interesados, y que, en su opinión, la tutela no puede desconocer el derecho de terceros, pues se estaría en presencia de una violación al principio de contradicción, que también es un Derecho Constitucional Fundamental. Manifiesta que la accionante María Lucrecia Castillo, no tiene derecho alguno sobre el bien objeto de su acción, y que la Acción de Tutela no puede desconocer los derechos de los terceros.

El Tribunal Superior de Tunja resolvió el recurso interpuesto y confirmó la decisión del Juez Primero Civil del Circuito de Chiquinquirá. Considera dicho Tribunal que la acción de tutela fue bien tramitada por el citado Despacho ya que se notificó a las personas interesadas y cualquier tercero que hubiese querido intervenir debía hacerlo dentro de los términos de ejecutoria de la providencia respectiva.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la sentencia de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicho acto practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

Segunda.- La Acción de Tutela y la Actuación Policiva

Municipal

A. El Artículo 86 de la Constitución Nacional.

Como cuestión preliminar y para definir los fundamentos de esta providencia, esta Sala estima que la Acción de Tutela está prevista en el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental como un mecanismo procesal complementario, específico y directo que tiene por objeto la

protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo, como sí ocurre con el asunto que se examina, según se verá en forma detallada más adelante.

Dicha acción es un medio, porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, afectados de modo actual e inminente y no a otros, y conduce, previa la solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

Es directo, porque siempre presupone una actuación preferente y sumaria a la que el afectado puede acudir sólo en ausencia de cualquier otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice apenas y excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, en todo caso, procura la restitución al sujeto peticionario en el goce del derecho de rango constitucional que se demuestra lesionado.

Es necesario destacar que tanto en la norma constitucional, como en su desarrollo legislativo, el ejercicio de la citada acción está condicionado, entre otras razones, por la presentación ante el Juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuída a cualquier autoridad pública o, en ciertos eventos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además el peticionario debe tener un interés jurídico y pedir su protección también específica, siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Es, en efecto, un mecanismo judicial de origen constitucional de evidente carácter residual que está previsto para asegurar la tutela efectiva y sustancial de los derechos constitucionales fundamentales, pues “solo 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”. Se establece así un sistema complementario de garantía de aquellos derechos constitucionales fundamentales que, con determinadas características de sumariedad, preferencia y efectividad, impida en dicho ámbito la ausencia de su protección judicial, pues el constituyente quiso superar con sus previsiones determinadas deficiencias de la organización del sistema judicial que, entre otras causas, por su carácter legislado, no garantizaba la plena, efectiva e integral protección de los derechos constitucionales fundamentales tan caros al Estado Social y Democrático de Derecho y al constitucionalismo en todas sus evoluciones.

No se trata de una vía de defensa, de la Constitución en abstracto, con fines generales, que pueda dirigirse contra todos los integrantes o agentes de una Rama del Poder Público en su conjunto, o contra un acto con vocación general y abstracta para lo cual la Carta y la ley establecen otras vías; ni versa sobre derechos subjetivos controvertibles judicialmente por las vías ordinarias o especializadas, ni sobre la legalidad de los actos administrativos de contenido individual, subjetivo y concreto, atacables ante la jurisdicción constitucionalmente competente de lo contencioso administrativo, salvo que según lo visto se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio de carácter irremediable.

Su consagración constitucional se endereza a establecer un procedimiento, o eventualmente un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos de garantía inmediata de muy precisos derechos y libertades establecidos en principio en el capítulo I del Título Segundo de la Constitución y considerados como fundamentales, cuando quiera que, se repite, sean agraviados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un organismo del Estado, siempre identificable específicamente como una autoridad responsable de la misma, o por un particular en los términos señalados por la ley.

B. Las Materias objeto de la Sentencia de Tutela.

Encuentra la Corte Constitucional que en el asunto en cuestión se trata de determinar si procede o no la Acción de Tutela para controvertir e impugnar, por razón de los derechos del poseedor sobre una parte de un bien inmueble urbano, el ejercicio de las competencias que los artículos 216 y 217 del Código Nacional de Policía, radican en la persona de los alcaldes, o en la de quienes hagan sus veces, para imponer construcción de obra sobre un inmueble declarado en ruina.

Es evidente que la sentencia que se revisa se ocupa inicialmente de examinar los alcances de algunas expresiones contenidas en los artículos 216 y 217 del citado Código; además, estima que las normas en las que se fundamenta la resolución de desalojo comprende a los dueños de la edificación y a sus poseedores.

Empero, el Despacho Judicial de origen, encontró que la peticionaria no era ni dueña ni ocupante o poseedora de la edificación declarada en ruina, sino sólo ocupante o poseedora de un predio aledaño y, por tal razón, materialmente no podía ser desalojada de aquel lote de terreno.

Una vez definida aquella situación jurídica, el Despacho Judicial de Chiquinquirá ordenó impedir el cumplimiento y la ejecución de los efectos de la actuación policiva del Alcalde del municipio, concediendo la protección pedida.

C. La Función de Policía Local.

Para resolver en este caso, tiénese en primer término que los artículos 216 y 217 del Código Nacional de Policía establecen la competencia de los Alcaldes municipales, para efectos del ejercicio de las funciones de policía local en caso de las contravenciones que dan lugar a la demolición y construcción de obra, así:

“Artículo 216.- Los Alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra:

“1. Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la tranquilidad y la seguridad pública.

“2. Para contener incendio o cualquiera calamidad pública o para evitar mayores daños en estos casos.”

“Artículo 217.- Los Alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán construcción de obra:

“1. Al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal

estado de conservación o de presentación.

“2. A los dueños de inmuebles que no hayan instalado canales, tubos o cañerías para la conducción de aguas, o los tengan en mal estado.”

De una primera lectura de las normas transcritas podría concluirse que aquéllas sólo comprenden, en sus enunciados normativos, a los titulares del derecho de dominio de la construcción, casa o edificio en mal estado de conservación o presentación o que amenace ruina; empero, por la naturaleza de las cosas que se regulan en dichas expresiones normativas se puede concluir que también comprenden a los poseedores del inmueble en cuestión, ya que lo que señala la ley es la facultad policiva de asegurar el estado de conservación y presentación de los edificios o casas levantados en el municipio (art. 217 C.N.P.), y/o la seguridad y tranquilidad pública (art. 216 C.N.P.), y nada más coherente con dicho enunciado, que interpretarlo en el sentido que comprenda como destinatarios de la orden del Alcalde que ejerce la función de Policía local, a los titulares del derecho de dominio y a los poseedores de los inmuebles. En este sentido asiste razón al Despacho de origen y no cabe reparo sobre su providencia por este aspecto preliminar.

Esto es así, si se observa que en el inciso segundo del artículo 762 del Código Civil colombiano se establece que “El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”.

Según se desprende del artículo 315 numeral 2o. de la Carta Fundamental, aquella competencia para ordenar la demolición de obra ruinoso o la construcción de obra nueva, comprende la facultad de ordenar el desalojo de moradores o habitantes del inmueble; en efecto, para la Corte Constitucional no existe duda al respecto, puesto que las finalidades de las normas transcritas no dan lugar a pensar que si se puede afectar el derecho de propiedad para imponer la carga pública de la demolición o construcción de obra, no pueda extenderse la misma competencia para proteger los bienes jurídicos de la vida y la integridad personal de moradores, ocupantes, habitantes, tenedores o poseedores del bien inmueble. Por este otro aspecto la providencia que se revisa no es objeto de reparos, ya que parcialmente se fundamenta en dicha interpretación.

Son intereses públicos los que emanan de aquellos enunciados normativos, y a ellos debe atenerse el Alcalde municipal para garantizar, por la vía del ejercicio de las funciones regladas de policía, la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas. Ellos se extienden hasta admitir y fundamentar la orden de desalojo de aquellas personas cuando los fines y las funciones a que se ha hecho mención deban ejecutarse. Dicha norma constitucional (art.315 núm. 2o. C.N.), señala en la parte pertinente que “El Alcalde es la primera autoridad de Policía del Municipio” y da fundamento a estas consideraciones, según las nociones que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han elaborado con precisión.

D. La Procedencia de la Acción.

Ahora bien, lo cierto es que, en el asunto en cuestión, la orden de desalojo proferida por el Alcalde se dirigió contra María Lucrecia Castillo Rodríguez y Familia como ocupantes del costado occidental del mismo inmueble objeto de la declaratoria del estado de ruina, y que además, la orden de remodelación de la cubierta del inmueble se dirigió contra la Comunidad

Dominicana de Nuestra Señora del Rosario, propietaria de aquel bien.

En este orden de ideas cabe ahora determinar si procedía o no la Acción de Tutela por parte de la peticionaria María Lucrecia Castillo Rodríguez, para lograr la protección transitoria a su Derecho Constitucional al Debido Proceso como lo advierte en su escrito, ante la existencia de otras vías judiciales para garantizarlo, o si, más bien de lo que se trata es de amparar por aquella vía, el derecho de posesión que se dice desconocido.

En este sentido se encuentra con claridad y sin mayores esfuerzos interpretativos, que con los reparos argüidos por la peticionaria no se pretende desconocer los fundamentos jurídicos de la competencia ejercida por el Alcalde Municipal, ni se alega violación alguna a las reglas sobre la publicidad del acto mismo, ni sobre la posibilidad de su controversia en vía gubernativa o de su control jurisdiccional; tampoco se alega ni se pretende probar violación alguna a las normas que dicen motivar la expresión de la función administrativa, ni especialmente las que le entregan a dicho funcionario la función policiva en estas materias, casos éstos en los cuales podría estimarse como alegado por la peticionaria el Derecho Constitucional al Debido Proceso, y procedería la eventual protección judicial en sede de tutela.

Es claro que la peticionaria controvierte las resoluciones administrativas señaladas más arriba, bajo los supuestos de que no pueden aplicársele por no ser ella y su familia los dueños del edificio sobre el que recae la orden de construcción de obra, sino sólo la poseedora de un lote de terreno aledaño; además, alega que su derecho de posesión no puede ser desconocido con aquellas actuaciones administrativas, configurándose así una petición distinta de la inicial y expresa, contraída evidentemente a un debate ante la autoridad judicial de la tutela, sobre la extensión de su derecho subjetivo de posesión.

Con la petición incoada se pretende que el Alcalde divida los efectos materiales de su acto administrativo, entre lo edificado y lo que no lo está del mismo bien inmueble sobre el que se alegan pretendidos derechos de posesión de una de sus partes. Estima esta Sala que si la peticionaria pretende alegar su condición de poseedora para resolver su conflicto de derechos con el titular inscrito de la propiedad del inmueble, necesariamente debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil Colombiano, conocida como querrela de amparo, y que se expresa en los siguientes términos:

“Artículo 977. El poseedor tiene derecho para pedir que no se le turbe o embarace su posesión o se le despoje de ella, que se le indemnice el perjuicio que ha recibido, y que se le dé seguridad contra el que fundadamente teme.”

Cabe reiterar que las competencias señaladas en cabeza de los alcaldes también comprenden la facultad de ordenar el desalojo de ocupantes, dueños, moradores, habitantes o poseedores del inmueble, pues aquélla es una función de policía administrativa, relacionada igualmente con la Salubridad Pública, como concepto sustancial que expresa el fin de la normatividad reseñada, al estar prevista para “evitar mayores daños en estos casos” y “contener cualquiera calamidad pública” (art. 216 C.N.P.).

Obviamente dicha competencia administrativa de la policía local radicada en cabeza del Alcalde o de quien haga sus veces, no puede ejercerse dentro del Estado Social y

Democrático de Derecho para desconocer derechos subjetivos, los que de ser afectados por el ejercicio de aquellas competencias pueden reclamarse, inclusive en el caso de la posesión, por vía de las acciones ordinarias y especiales como se ha advertido.

D. El Control Judicial de Los Actos Administrativos

Impugnados.

Las citadas resoluciones de la Alcaldía son actos administrativos reglados y regulados por el Código Nacional de Policía que bien podían ser controvertidos judicialmente si existían reparos contra su legalidad ante la jurisdicción contenciosa o especializada, de conformidad con las normas procedimentales establecidas en el Decreto 01 de 1984, una vez agotada la Vía Gubernativa con el ejercicio de los recursos que proceden ante las autoridades administrativas, como en efecto sucedió al presentarse y resolverse en tiempo el recurso de reposición presentado por el apoderado de la peticionaria.

Para la Corte Constitucional los actos administrativos impugnados específicamente no son de aquellos excluidos de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en el último inciso del artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 12 del Decreto 2304 de 1989, pues con ellos no se trata de poner fin a un juicio civil especial, de naturaleza policiva, conocido y fallado con la fuerza de la cosa juzgada por la autoridad ejecutiva municipal en el que se haya debatido un derecho subjetivo, en cuyo caso su conocimiento escaparía por expresa disposición normativa a los tribunales contencioso-administrativos y su debate se tramitaría y decidiría de conformidad con las reglas propias por la autoridad municipal o departamental. Aquellas resoluciones del Alcalde municipal de Chiquinquirá son el resultado de una competencia de dicho funcionario, ejercida en desarrollo de la función ejecutiva de policía y su contenido no es judicial sino administrativo; por lo tanto, son plenamente impugnables y controvertibles, y su legalidad demandable ante aquella jurisdicción. En dichos actos no se decidió sobre derecho subjetivo alguno, mucho menos sobre la propiedad o la posesión del bien, sólo se establece una orden específica y su consecencial aplicación; no se desconoce la posesión ni se pretende dividir material o jurídicamente el bien inmueble objeto de la orden, cuestiones éstas ajenas a la función administrativa del Alcalde municipal. A juicio de la Corte los actos impugnados por la vía de la tutela se enderezan a aplicar las normas que desarrollan los aspectos de la salubridad, la tranquilidad y la seguridad públicas, propias de la función de policía local y que están contenidas en una hipótesis jurídica reglada con precisión.

Por este aspecto la petición presentada queda por fuera de los presupuestos constitucionales de la Acción de Tutela prevista en el artículo 86 de la Carta que exige para su procedencia, entre otros elementos, que no exista otra vía judicial para garantizar el derecho que se dice violado. Como en aquel asunto se impugnó la legalidad de los actos administrativos por su alcance subjetivo y por desconocer indebidamente el derecho de posesión, la petición por este aspecto debió presentarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, haciendo uso de las vías que garantizan la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho, en caso de perjuicio; así las cosas, la providencia que se revisa debe ser revocada, como en efecto se ordenará en la parte resolutive de este pronunciamiento de la Corte Constitucional.

E. El Perjuicio Irremediable.

Además, si aquella acción se presentó como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable tampoco podía prosperar puesto que el supuesto perjuicio no era de tal índole que quedara comprendido dentro de aquel concepto constitucional, emanado de la regulación sobre la acción de tutela prevista por el artículo 86 de la Carta; en efecto, la interpretación de aquella norma, indica palmariamente que el perjuicio irremediable que se puede amparar por la vía de la Acción de Tutela como mecanismo transitorio, en concurrencia con otras vías judiciales de protección, es aquel que se estime causado o infligido contra un Derecho Constitucional Fundamental y no a otros derechos distintos de aquellos. En otros términos, si lo que en verdad propuso la peticionaria fue un reclamo para obtener de la jurisdicción en vía de tutela la protección de su derecho de posesión, equivocó su formulación, ya que los títulos XIII y XIV del Código Civil (art. 972 y 1007), establecen las reglas propias de las Acciones Posesorias que tienen por objeto, dentro del año siguiente contado desde el acto de molestia o embarazo inferido a ella, recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituídos sobre éstos y obtener las reparaciones indemnizatorias procedentes.

Igualmente, bajo el título “De Algunas Acciones Posesorias Especiales”, el artículo 986 del mismo estatuto extiende de modo especial el ámbito garantizador de estas acciones radicadas en cabeza del poseedor, a la prohibición de obra nueva a construir sobre el suelo de que está en posesión; también el poseedor tiene derecho a denunciar ante el Juez competente ordinario toda obra nueva para lograr que aquélla se reduzca a lo estrictamente necesario, en el caso de molestias que pueda causarse a su posesión y a que, terminada la construcción, se restituyan las cosas a su estado anterior, a costa del dueño de las obras.

Dichas reglas también se extienden, entre otras varias hipótesis, en favor de los herederos del poseedor (art. 975 C. C.); se pueden intentar si la nueva posesión ha sido violenta y clandestina y dan derecho al que injustamente ha sido privado de ella a pedir que se le restituya con indemnización de perjuicios.

Por otra parte, se advierte que dicha acción está comprendida dentro de las reglas del Código de Procedimiento Civil, contenidas en el Capítulo II, del Título XXIII, Libro 3o. Sección 1a. arts. 435 numeral 6o. y siguientes llamadas del Proceso Verbal Sumario.

Como queda visto, no se ha configurado un perjuicio de tal índole que tenga el carácter de irremediable, ya que también existen vías judiciales para proteger y amparar el derecho de posesión y para obtener de los jueces la reparación de cualquier lesión; por ello, debe descartarse la procedencia de la acción intentada y revocarse el fallo que se examina.

F. El Debido Proceso.

En conclusión, no cabe duda a la Corte de que la peticionaria dirigió su acción con el fin de asegurar la posesión material sobre la parte no construida del mismo inmueble respecto del cual, en la parte construida se ordenó una obra para evitar su ruina y los daños a los transeúntes de las vías públicas circundantes; en efecto no se encuentra en ninguna de las actuaciones producidas con ocasión de la petición de la referencia, reparos u observaciones contra los actos administrativos del Alcalde enderezados a fundamentar la supuesta violación

al Derecho Constitucional al Debido Proceso que, ciertamente, se extiende a toda clase de actuaciones, inclusive a las administrativas, según las voces del artículo 29 de la Carta Fundamental.

Se observa que los únicos reparos propuestos contra la legalidad de aquellos actos son los que se refieren a la interpretación de la expresión legal “dueño” contenida en los artículos 216 y 217 del Código Nacional de Policía y a su extensión sobre todo el bien inmueble urbano y no sólo a la parte construída del mismo; todo lo anterior no tiene relación alguna con el Derecho Constitucional al Debido Proceso Administrativo (art. 29 C.N.)

Adviértase nuevamente que no es la tutela la sede judicial para adelantar el examen específico, concreto, singular y subjetivo encaminado a determinar la legalidad de la resolución señalada, cuestión que corresponde por mandato constitucional a la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo; así las cosas, la competencia de los jueces en funciones de tutela de los derechos constitucionales fundamentales (art. 86 C.N.), se extiende hasta determinar si en una acción u omisión de las autoridades públicas se violan o nó aquellos derechos de superior jerarquía formal y material, siempre que no exista otra vía judicial que asegure su garantía.

En este sentido, entiende la Corte que el Debido Proceso que emana de la Constitución para las actuaciones administrativas de esta especie, dentro de los presupuestos de la organización jurisdiccional del control contencioso administrativo de aquellos actos, es el que tiene relación con la existencia y atribución de la competencia en cabeza de la autoridad pública, con la determinación de si su actuación obedece a intereses generales o a fines constitucionales y públicos, o si aquella manifestación de voluntad es arbitraria, irracional u ofensiva de los derechos constitucionales, o si no es una grosera emanación del querer abusivo de la autoridad, en contra de los derechos constitucionales fundamentales de la persona.

Otras razones de contraste jurídico, eventualmente relacionadas con los efectos del acto administrativo sobre la existencia, alcance, monto, reconocimiento o desconocimiento de derechos subjetivos reales o personales, o de intereses legítimos sobre otros derechos constitucionales distintos de los fundamentales, se deben debatir ante los jueces ordinarios o especializados si existe vía judicial para ello; precisamente este es el caso comprendido por la sentencia de tutela en examen, que también se ocupa de amparar por una vía distinta de la procedente, el alegado Derecho de Posesión de la peticionaria, y nó del examen de las actuaciones impugnadas en el preciso ámbito del Derecho Constitucional Fundamental al Debido Proceso.

Para resolver sobre una eventual controversia jurídica en torno de derechos reales, existe en el ordenamiento jurídico colombiano una plétora de vías, de acciones generales y especiales y de procedimientos jurisdiccionales y policivos, que comprenden, además del mantenimiento del statu quo entre los interesados, la reversión de las cosas a su estado inicial y el pago de las indemnizaciones que procedan, a los que debe acudir el interesado si se propone usucapir o mantener la posesión frente al propietario inscrito, e incluso obtener que se le restituya la posesión y se le indemnicen los perjuicios causados.

G. La Ausencia de Regulación Legal de la Acción.

Esta Sala considera que desde el punto de vista estrictamente procedimental, la actuación se surtió en cumplimiento de los presupuestos generales aplicables al trámite preferencial y sumario que exige para la Acción de Tutela el artículo 86 de la Carta de 1991; además, no obstante la ausencia temporal del desarrollo legal necesario, la naturaleza especial y garantística de aquella acción imponía su trámite preferencial y sumario dentro del término de diez días que se establece y la aplicación analógica de las normas procedimentales especiales, previstas para acciones similares, o para situaciones jurídicas que guardan con las reguladas por la Acción de Tutela una relación de semejanza, como fue el caso del procedimiento aplicado por el Juez en el asunto en examen.

En otros términos, la ausencia de regulación legal para el caso de la Acción de Tutela no genera vicio de nulidad si se respetan los presupuestos constitucionales propios de ella como son su carácter preferencial y sumario, y si además se aplican los principios de publicidad y contradicción, economía procesal y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales que son de rango superior. Esto es, los argumentos del apoderado de la Comunidad Dominicana, propietaria inscrita de todo el globo de terreno objeto de la decisión administrativa, carecen de fundamento y no debieron prosperar como efectivamente ocurrió, ya que no se presentó nulidad procedimental alguna que hubiese afectado la validez formal de lo actuado.

En mérito de lo expuesto,

LA CORTE CONSTITUCIONAL

SALA DE REVISION DE TUTELAS,

Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Chiquinquirá el 8 de noviembre de 1991, en el caso de la Acción de Tutela presentada por VICTOR MANUEL MENDOZA y MARIA LUCRECIA CASTILLO.

Segundo. Comuníquese la presente decisión al Despacho Judicial de origen para que sea notificada conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero. Comuníquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.-

FABIO MORON DIAZ

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General