T-078-93

Sentencia No. T-078/93

JUEZ DE TUTELA-Facultades

Los jueces de tutela deben adentrarse en el examen e interpretación de los hechos invocados por el actor con el propósito de determinar la esencia y la naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando se reclama su amparo ante la amenaza o vulneración de uno de ellos, bien por parte de una autoridad pública o de un particular, por virtud del ejercicio de la acción de tutela. Cosa que a juicio de ésta Corporación no se llevó a cabo el juez de instancia, quien simplemente se limitó a resolver de la manera más simple y fácil la petición, sin adentrarse en el fondo del asunto ni ordenar las pruebas necesarias para llegar al convencimiento, bien de la certeza y validez de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela, o por el contrario la inexistencia de los hechos invocados por el actor.

POSESION-Naturaleza

La posesión es un derecho fundamental, que tiene una conexión íntima con el derecho de propiedad y constituye uno de los criterios específicos para la determinación de esa categoría jurídica que es el derecho constitucional fundamental. Reconoce igualmente la Corte, que la posesión tiene entidad autónoma de tales características y relevancia que ella es hoy considerada un derecho constitucional fundamental de carácter económico y social.

ALCALDE/COMPETENCIA/FUNCION DE POLICIA/QUERELLA DE AMPARO

La competencia administrativa de policía local radicada en cabeza del Alcalde o de quien haga sus veces, no puede ejercerse dentro del Estado social 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. Cuando se pretende alegar la condición de poseedor, como lo hacen los accionantes en el asunto que se revisa, necesariamente se debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil, conocida como querella de amparo.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION POSESORIA

Si el Juez encuentra que se tiene el derecho, que están siendo violados o amenazados y que se dan las condiciones necesarias para la procedencia de la acción, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla ordenando las medidas del caso para la protección del derecho afectado. Pero cuando se encuentra que a pesar de que el solicitante tenga el derecho existen otros medios de defensa judicial por medio de los cuales pueda lograr la protección concreta, la acción no habrá de prosperar, salvo el caso que se trate de un perjuicio irremediable. En el caso sometido a revisión, encuentra ésta Corte que debe negar la tutela impetrada ya que se dá la existencia en el ordenamiento legal de otros mecanismos de defensa judicial, como lo son las acciones posesorias, cuyo objeto consiste en "conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos", o a través de una demanda sobre declaración de pertenencia de la propiedad de un inmueble como consecuencia del ejercicio pacífico de la posesión.

ACCION DE TUTELA-Hechos no probados

Por cuanto el actor dispone de otros medios de defensa judicial con los cuales puede hacer efectiva la protección de sus derechos, presuntamente vulnerados por la actuación del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, la cual con fundamento en las informaciones obtenidas de ese Despacho, no se llevó a cabo, desvirtuando de esa manera los hechos invocados en la solicitud de tutela, los que en ningún momento fueron comprobados, ni por esta Corte, ni por el Juzgado que conoció en instancia, el cual a juicio de esta Corporación abordó el estudio de la presente acción con desatención y poca sensibilidad constitucional, sin entrar a considerar de fondo la posible existencia de hechos y circunstancias que o bien desvirtuaran la petición impetrada o por el contrario la corroboraran.

REF.: EXPEDIENTE No. T-5212

PETICIONARIO: DANIEL ANAYA CARRILLO y OTRO.

PROCEDENCIA: Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santa Fé de Bogotá, D.C., Febrero 26 de 1993

Procede la Corte Constitucional, a través de la Sala Séptima de Revisión, integrada por los Magistrados JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, CIRO ANGARITA BARON y EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, a revisar el fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en el proceso de tutela No. T-5212, adelantado por los señores DANIEL ANAYA CARRILLO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.100.027 de Boquilla, Cartagena, y ELIAS DAGOBERTO MOLINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.500.017 de Piojó, Atlántico, quien firma en nombre y representación de ANTONIO MOLINARES, quien manifestó no saber firmar, y dirigido contra el Alcalde del Municipio de Juan de Acosta, Departamento del Atlántico.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibidem, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión, la presente acción de tutela, por lo cual se entra a dictar sentencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Los hechos que motivaron la formulación de la presente acción son los siguientes:

1. El día 22 de abril de 1992, se presentaron en las playas adyacentes a Bocatocino varias personas contratadas por el Alcalde de Juan de Acosta, y procedieron a tumbar algunos ranchos y kioscos localizados en la playa, aduciendo tener orden del Alcalde, quien estuvo presente el día 25 de abril cuando se repitieron tales actos.

2. Los perjudicados por la orden del Alcalde, poseedores de esas tierras desde hace muchos años, decidieron acudir ante la Gobernación del Atlántico, Secretaría de Obras Públicas para poner en conocimiento de las autoridades dicha situación, al igual que ante la Procuraduría Regional y el Comando de Policía, debido a las circunstancias de orden público que se habían generado, lo que motivó la realización de varias investigaciones y visitas a la zona.

3. Se ha observado a raíz de los actos del Alcalde, la presencia de personas extrañas

armadas, quienes realizan acciones intimidatorias contra los habitantes de la zona, tumbando casas y mejoras, y alegando poseer escrituras de adjudicación otorgadas por la Alcaldía, que a juicio de los peticionarios son falsas puesto que no se conocen sus adjudicatarios, y de otra parte, algunos de ellos son funcionarios municipales.

4. Acuden los accionantes a la tutela como único medio de defensa judicial, por cuanto adolecen de títulos que acrediten su posesión, pero que a la luz de la ley son legítimos propietarios de los predios pues han vivido y trabajado allí por más de 45 años.

5. Consideran que con la actuación del Alcalde y las personas por él contratadas, se les ha vulnerado y desconocido su derecho fundamental a la posesión.

II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REVISA.

1. Afirma el Juzgado que de los hechos relatados por los peticionarios se colige que con la conducta desplegada por el señor Alcalde Municipal de Juan de Acosta y las demás personas por él contratadas, estos fueron perturbados en el ejercicio pacífico de la posesión que tenían sobre los mencionados terrenos.

2. Los derechos constitucionales fundamentales señalados en el artículo 1o. del Decreto 2591 de 1991, a juicio del fallador, se encuentran plasmados y definidos en el artículo 2o. de la Constitución Política, y en ninguno de sus apartes consagra el derecho a ejercer la posesión pacífica sobre bienes inmuebles como un derecho fundamental.

3. Finalmente, estima que aunque la Corte llegase a considerar este derecho como fundamental, no procedería la acción de tutela en el presente caso, pues existen otros medios de defensa judicial de los cuales pueden hacer uso los afectados, como lo son el proceso de pertenencia, para obtener la propiedad de un inmueble como consecuencia del ejercicio pacífico de la posesión.

Así las cosas, concluye en que mal podría afirmarse que se ha violado un derecho fundamental, por lo cual se infiere que la acción de tutela invocada es improcedente.

Por no haberse impugnado la anterior decisión, el proceso fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, siendo seleccionado, correspondió a esta Sala su conocimiento.

Pruebas Solicitadas por la Corte Constitucional.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, el Magistrado Ponente con el propósito de obtener un mejor conocimiento del asunto sometido a revisión, decidió oficiar a la Alcaldía Municipal de Juan de Acosta, solicitando informar las razones por las cuales ese Despacho había ordenado llevar a cabo el desalojo de los habitantes de las playas de Bocatocino los días 22 y 25 de abril de 1992, aduciendo haberlas adjudicado a personas extrañas y desconocidas del sector.

Por oficio No. 054, la Alcaldesa Municipal de Juan de Acosta, Dra. Betty del Socorro Echeverría dió respuesta a la solicitud de la Corte en el siguiente sentido:

"1o. Que en los archivos de la Alcaldía Municipal bajo la responsabilidad del Secretario General, no aparecen diligencias efectuadas en las playas adyacentes al Corregimiento de Bocatocino.

2o. No se han encontrado documentos por los cuales el Municipio haya adjudicado terrenos a particulares en el Corregimiento de Bocatocino.

Extraoficialmente conocemos que personas han invadido ejidos municipales y dicen tener adjudicaciones hechas por este Despacho. Hasta la fecha esto no ha sido demostrado, ni este Despacho ha ordenado desalojo alguno en esa área de este Municipio.

3o. Definitivamente este Despacho no ha desarrollado ni ordenado tal acción de desalojo, según los archivos que aquí reposan".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo dictado por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 inciso tercero y 241 numeral 9o. 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 dicha providencia practicó la Sala correspondiente y del reparto que se verificó en la forma señalada por el

Reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia Objeto de la Petición de Tutela.

Encuentra la Sala que los peticionarios solicitan a través de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Fundamental, la protección de su derecho constitucional fundamental a la posesión, vulnerado por la actuación del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, por la cual sin notificación ni autorización procedió los días 22 y 25 de abril de 1992 a tumbar ranchos y kioskos de su propiedad, localizados en las playas adyacentes al corregimiento de Bocatocino, y ejercer actos intimidatorios contra los habitantes del sector, ordenándoles desalojar la zona, invocando escrituras de adjudicación de esos terrenos, algunas de ellas presuntos funcionarios de la Alcaldía y otras personas extrañas a la población.

Cabe advertir que la petición se dirige contra una actuación de una autoridad administrativa, respecto de la cual no existen mayores informaciones ni pruebas, ni se pueden predicar hipótesis específicas de determinación de los hechos invocados por el actor en cuanto hace a la amenaza o vulneración del derecho constitucional fundamental a la posesión en las condiciones señaladas por el artículo 86 de la Constitución Nacional.

Al observar la petición formulada por el accionante, se puede colegir la existencia de ciertas deficiencias en cuanto a su formulación, especialmente en cuanto hace a la actuación en sí del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, así como en la afectación propiamente dicha de los bienes y terrenos objeto de la presente solicitud. No obstante lo anterior, y como lo ha venido sosteniendo en forma reiterada ésta Corte, los jueces de tutela deben adentrarse en el examen e interpretación de los hechos invocados por el actor con el propósito de determinar la esencia y la naturaleza de la situación jurídica puesta en conocimiento de la jurisdicción constitucional para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando se reclama su amparo ante la amenaza o vulneración de uno de ellos, bien por parte de una autoridad pública o de un particular, por virtud del ejercicio de la acción de tutela. Cosa que a juicio de ésta Corporación no se llevó a cabo el juez de instancia, quien simplemente se limitó a resolver de la manera más simple y fácil la petición, sin adentrarse en el fondo del asunto ni ordenar las pruebas necesarias para llegar al convencimiento, bien de la certeza y validez de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela, o por el contrario la

inexistencia de los hechos invocados por el actor.

Teniendo en cuenta lo anterior esta Corte no comparte los elementos racionales y las consideraciones efectuadas en la providencia que se revisa, por cuanto aquellas se limitan a un análisis escueto, formal, abstracto y vago que en nada contribuye a los fines específicos de la jurisdicción constitucional ni a la defensa de la Carta Fundamental dentro del esquema introducido por el constituyente de 1.991.

Tercera. Del Derecho a la Posesión como un Derecho Fundamental.

A través de la acción de tutela, el peticionario acude ante la autoridad judicial en procura de la protección de su derecho fundamental a la posesión (CP. art. 58), vulnerado a su juicio de manera ostensible por los actos arbitrarios e intimidatorios del Alcalde del Municipio de Juan de Acosta, Atlántico.

En el contexto de la Constitución de 1991, la propiedad está protegida y garantizada junto con los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Afirman los peticionarios en la solicitud de tutela, que a pesar de no tener títulos de propiedad que acrediten su posesión respecto de los terrenos sobre los que recayó la acción arbitraria de la autoridad pública, ubicados en las playas adyacentes a Bocatocino, a la luz de la ley son legítimos propietarios de los predios ya que han vivido y trabajado allí por más de 45 años, derivando de la pesca el sustento de sus vidas.

En estas circunstancias, los peticionarios son titulares activos de una relación posesoria cuya naturaleza esencial conviene dilucidar, a efectos de determinar si ella amerita o no la protección específica que la Carta de 1991 otorga a los derechos constitucionales fundamentales.

Ha definido la Corte Suprema de Justicia la posesión como “el poder físico directo sobre las cosas, en virtud del cual se ejecutan sobre ellas actos materiales de goce y transformación, sea que se tenga el derecho o que no se tenga; (…) ella misma realiza en el tiempo los trascendentales efectos que se le atribuyen, de crear y sanear el derecho, brindar la prueba óptima de la propiedad (…) y es ella, no las inscripciones en los libros de registro, la que realiza la función social de la propiedad sobre la tierra, asiento de la especie y cumbre de las

aspiraciones de las masas humanas". (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 27 de abril de 1955, G.J. Tomo LXXX No. 2153)

En cuanto a la naturaleza de la posesión, el profesor Valencia Zea en su obra "Naturaleza Jurídica de la relación posesoria", señala que prevalece la doctrina que considera la relación posesoria como un derecho real provisional, por cuanto:

"Los derechos sobre cosas que pueden hacerse valer con acciones reales, son los derechos reales. La posesión es un poder de hecho que se ejerce sobre cosas y que se encuentra protegida con verdaderas acciones reales (las acciones posesorias). Desde tal punto de vista, es un hecho cierto que la posesión es un derecho real.

Pero existe una gran diferencia entre la propiedad y la posesión. La primera constituye un poder jurídico definitivo; la posesión, un poder de hecho provisional; provisional en el sentido de que puede caer frente a la acción que se deriva de la propiedad. De ahí que la doctrina actual predique que la posesión es un derecho real provisional".

Por su parte, nuestro Código Civil en su artículo 762 consagra el más vasto efecto de la posesión, cuando dispone que el poseedor se reputa dueño mientras otra persona no justifique serlo. Presunción que comprende todo tipo de posesión, sin excepción alguna.

Esta Corte en providencia No. T – 494 del 12 de agosto de 1992, afirma en cuanto a la posesión:

"La posesión resulta ser un poder de hecho jurídicamente relevante que por su naturaleza puede ser instrumento efectivo para la adquisición de la propiedad y como tal guarda con éste último derecho una conexidad de efectos sociales muy saludables, especialmente en el ámbito del estado social de derecho".

Entre las razones clásicas para justificar la protección de la posesión, la más importante que se aduce, es que ella es una exteriorización de la propiedad y una de sus formas más eficaces de prueba.

Por lo anterior, se puede afirmar que la posesión es un derecho fundamental, que tiene una conexión íntima con el derecho de propiedad y constituye a juicio de esta Corte, como lo ha reconocido en sentencias números T-406, T-428 y T-494, uno de los criterios específicos para

la determinación de esa categoría jurídica que es el derecho constitucional fundamental. Reconoce igualmente la Corte, que la posesión tiene entidad autónoma de tales características y relevancia que ella es hoy considerada un derecho constitucional fundamental de carácter económico y social.

En el presente caso en que la posesión de los peticionarios, vecinos del Corregimiento de Bocatocino, Municipio de Juan de Acosta fue presuntamente vulnerada por el Alcalde Municipal, 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 aquella es una función de policía administrativa.

En el caso de ser la del Alcalde una actuación ajustada a la ley, ésta debe estar precedida de un trámite que permita en el evento de tratarse de una orden de desalojo, que el o los afectados puedan oponerse o controvertir la actuación antes de que esta se haga efectiva, dentro del marco del respeto y cumplimiento de un debido proceso. De esa manera se le garantiza a los ciudadanos que la actuación administrativa se ejecute y lleve a cabo en la forma como el ordenamiento jurídico y administrativo lo ha dispuesto, e igualmente se le proteja contra posibles arbitrariedades o abusos en que pueden incurrir las distintas autoridades, con la excusa del ejercicio del poder.

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

Sobre el particular, conviene precisar que cuando se pretende alegar la condición de poseedor, como lo hacen los accionantes en el asunto que se revisa, necesariamente se debe acudir a la vía judicial que le asegura el artículo 977 del Código Civil Colombiano, conocida como querella 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”.

Cuando se trata de recuperar la posesión, el Código Civil en los Títulos XIII y XIV (arts. 972 y 1007) establecen 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 constituidos sobre éstos y obtener las reparaciones indemnizatorias procedentes.

Cuarta. El Otro Medio de Defensa Judicial.

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política dispone expresamente que "la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice para evitar un perjuicio irremediable".

En los casos en que no existe medio judicial distinto para lograr la efectividad del derecho amenazado o vulnerado, aparece la acción de tutela como único mecanismo a disposición del titular de aquél, con el objeto de llevar a la práctica la garantía consagrada en la Carta, en el sentido de otorgarle una salida a la que no conducen los medios ordinarios para obtener certeza en la satisfacción de las aspiraciones fundamentales de la persona.

En estos casos, si el Juez encuentra que se tiene el derecho, que están siendo violados o amenazados y que se dan las condiciones necesarias para la procedencia de la acción, apreciando en concreto las circunstancias del solicitante, según las prescripciones del artículo 86 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan, habrá de concederla ordenando las medidas del caso para la protección del derecho afectado.

Pero cuando se encuentra que a pesar de que el solicitante tenga el derecho existen otros medios de defensa judicial por medio de los cuales pueda lograr la protección concreta, la acción no habrá de prosperar, salvo el caso que se trate de un perjuicio irremediable.

Sobre el particular, esta Corte ya ha señalado que:

En el caso sometido a revisión, encuentra ésta Corte que debe negar la tutela impetrada ya que se dá la existencia en el ordenamiento legal de otros mecanismos de defensa judicial, como lo son las acciones posesorias, cuyo objeto consiste en "conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos", o a través de una demanda sobre declaración de pertenencia de la propiedad de un inmueble como

consecuencia del ejercicio pacífico de la posesión (Código de Procedimiento Civil, artículo 407).

Así mismo, es importante señalar que en relación al oficio enviado a esta Corporación por parte de la actual Alcaldesa de Juan de Acosta, se encuentra que no aparece prueba ni documento alguno que demuestre o certifique la veracidad de las afirmaciones contenidas en la solicitud de tutela presentada por los peticionarios, lo cual además recibe especial sustento en el hecho de que las adjudicaciones de los predios situados en las playas adyacentes al Corregimiento de Bocatocino, no fueron efectuadas por ese Despacho, sino que presuntamente se trata de personas que han invadido ejidos municipales aduciendo que estas fueron efectuadas por la Alcaldía. Por ello debe ser la jurisdicción ordinaria quien entre a definir la cuestión objeto de la littis.

Finalmente considera esta Corte, que se debe enfatizar en este caso concreto que la autoridad administrativa representada en el Alcalde Municipal de Juan de Acosta, surtió el debido proceso para llevar a cabo la actuación que a juicio del peticionario vulneró sus derechos fundamentales.

Quinta. Conclusión.

Teniendo en cuenta lo anterior, se confirmará el fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, en el sentido de denegar la tutela instaurada por los ciudadanos DANIEL ANAYA CARRILLO Y ANTONIO MOLINARES, por cuanto el actor dispone de otros medios de defensa judicial con los cuales puede hacer efectiva la protección de sus derechos, presuntamente vulnerados por la actuación del Alcalde Municipal de Juan de Acosta, la cual con fundamento en las informaciones obtenidas de ese Despacho, no se llevó a cabo, desvirtuando de esa manera los hechos invocados en la solicitud de tutela, los que en ningún momento fueron comprobados, ni por esta Corte, ni por el Juzgado que conoció en instancia, el cual a juicio de esta Corporación abordó el estudio de la presente acción con desatención y poca sensibilidad constitucional, sin entrar a considerar de fondo la posible existencia de hechos y circunstancias que o bien desvirtuaran la petición impetrada o por el contrario la corroborarán.

Finalmente, se ordenará oficiar a la Procuraduría General de la Nación a fin de que investigue las conductas desplegadas por el Alcalde Municipal de Juan de Acosta, a que se refiere la

presente tutela.

IV. DECISION

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla del 18 de agosto de 1992, en el sentido de denegar la acción de tutela impetrada por el señor DANIEL ANAYA CARRILLO y ANTONIO MOLINARES.

SEGUNDO: Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado Ponente

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General