

T-179-96

Sentencia No. T-179/96

PROCESO POLICIVO-Procedencia de la tutela

Debe recordarse que las actuaciones cumplidas en el curso de los procesos que se adelantan ante las autoridades de policía pueden ser objeto de la acción de tutela cuando mediante ellas se amenacen o ataquen los derechos constitucionales fundamentales.

DEBIDO PROCESO-Desconocimiento

Para que pueda entenderse desconocido el debido proceso y, en consecuencia, para que la tutela alcance prosperidad respecto de actuaciones judiciales o administrativas es menester que se demuestre un verdadero y grave quebrantamiento de las garantías constitucionales merced a indiscutible violación de la normatividad aplicable al juicio o trámite materia de examen. La vulneración del debido proceso no consiste apenas en la aplicación errónea o incompleta de una norma, sino en que ella repercuta de manera probada y clara en menoscabo de cualquiera de las enunciadas garantías procesales, con implicación en el campo del Derecho sustancial.

DEBIDO PROCESO-Procedimiento al servicio de la justicia

Las reglas procesales están al servicio de la justicia y deben ser examinadas y puestas en práctica para realizarla y no por la irracional sujeción a la norma. No puede admitirse que toda actuación judicial que se aparta de lo contemplado en una previsión legal resulte per se violatoria del debido proceso, ya que puede no tener significado real ni incidencia de ninguna clase en las garantías de las personas interesadas en el proceso ni en la definición de sus derechos. La falta o falla procesal no tiene en tal hipótesis relevancia constitucional alguna.

JUEZ-Autonomía en sus decisiones

El funcionario judicial está obligado a interpretar las normas en relación con el caso controvertido y para hacerlo debe gozar, en el ámbito del respectivo proceso, de la mayor amplitud en la aplicación de sus concepciones jurídicas y en la evaluación del material probatorio, con el fin de resolver, apoyado en su plena convicción sobre el conjunto

normativo que define y concreta así como en torno al concepto de justicia que, en desarrollo de su altísima misión, debe aplicar.

INSPECTOR DE POLICIA-Autonomía en sus decisiones

Las reflexiones, que cobijan en primer lugar a los jueces, resultan plenamente válidas en el campo de los procesos policivos a cargo de autoridades administrativas, pues aunque ellos no tienen un carácter judicial la materia misma de las decisiones que se adoptan en el curso del trámite y a su culminación exige la independencia del fallador al resolver, en cuanto, al hacerlo, se compromete sin duda derechos de las partes y, muy particularmente, en las distintas fases procesales puede vulnerarse el derecho fundamental al debido proceso. También en los procesos policivos debe predicarse la diferencia entre el adecuado respeto a las garantías procesales y la autonomía de la autoridad llamada a resolver, la cual goza, en proporción adecuada a su responsabilidad, de un razonable margen de interpretación del Derecho aplicable y de apreciación sobre los hechos que, con base en él, están sujetos a fallo.

DEBIDO PROCESO POLICIVO-Permanencia en domicilio ajeno

Se trataba de una controversia susceptible de ser dirimida bajo las prescripciones del régimen de policía del Departamento y en el campo puramente policivo, pues lo que se discutía no era la posesión ni la propiedad del bien sino una petición encaminada a lograr amparo para el domicilio de los querellantes. Lo anterior coincide con la función jurídica que ejerce la Policía, que es netamente preventiva y está encaminada a mantener el orden público, sin que a ella corresponda, remover la causa de la perturbación.

PROCESO POLICIVO-Efectos de sus decisiones

Las medidas de policía no implican actos definitivos, pues la autoridad judicial competente puede con posterioridad disponer en el mismo, en otro o en similar sentido. Es posible que un mismo hecho pueda servir de fundamento para iniciar un proceso policivo y otro civil; pero, en tal caso, la facultad reconocida a las partes para presentar una demanda ante los jueces civiles no significa que la decisión de la autoridad de policía en el sentido de someter a las reglas policivas aquello que se le plantea desde dicho punto de vista se constituya en una violación del debido proceso en el trámite de policía y mucho menos en una vía de hecho

susceptible de acción de tutela.

PROCESO POLICIVO-Omisión de presentar nulidad

La existencia de nulidades en esta clase de procesos, debe alegarse antes de que sea proferida la correspondiente sentencia y resolverse mediante trámite incidental. Se omitió formular oportunamente la solicitud de nulidad.

Ref.: Expediente No. T-85389

Acción de tutela instaurada por Miguel Antonio Cifuentes Zambrano contra la Inspeccion Municipal de Policia de Sopo.

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

Se examinan los fallos dictados por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Zipaquirá y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, instancias judiciales que resolvieron acerca de la acción de tutela instaurada, por conducto de apoderada, por MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Mediante querrela de policía, buscando amparo domiciliario, la albacea testamentaria de la sucesión de Guillermina Jiménez de Díaz demandó al actor el 8 de julio de 1995.

Según CIFUENTES ZAMBRANO, ha sido poseedor del segundo piso del inmueble materia de la controversia policiva -la casa "Las Corralejas" de la Hacienda "Santana" en la vereda de "Aposentos" del municipio de Sopó- durante más de veintitrés (23) años, pues a lo largo de ese tiempo ha residido allí con su familia.

La apoderada del solicitante manifestó que la Inspección de Policía de Sopó, al admitir la querrela, le dió un trámite inadecuado -el establecido en el artículo 309 del Código de Policía de Cundinamarca, referido a las contravenciones policivas comunes-, por lo cual desconoció el debido proceso, ya que lo ordenado por la autoridad de policía no correspondió a lo pedido

en la demanda, relativa únicamente a asuntos de índole laboral.

Por ello -afirmó- el indebido trámite seguido llevó a un fallo incongruente con la situación fáctica existente.

En consecuencia, el objeto de la acción de tutela instaurada consistió en pedir al juez que suspendiera la ejecución de la resolución policiva adoptada, condenara en costas a la Inspección y decretará, a su cargo, una indemnización de perjuicios.

II. LAS PROVIDENCIAS MATERIA DE REVISION

Mediante Sentencia del 26 de septiembre de 1995, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Zipaquirá decidió negar la protección solicitada, por cuanto, a su juicio, el trámite seguido por la Inspección de Policía de Sopó se ajustó a lo ordenado por el Código de Policía de Cundinamarca, descartando entonces la violación de los intereses procesales del querellado. Este -agregó la providencia- cuenta con otras vías judiciales para reclamar sus derechos de índole civil y laboral.

El fallo fue revocado en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, según Sentencia del 31 de octubre de 1995, en la cual se dispuso conceder la tutela y ordenar a la Inspección de Policía de Sopó revocar, en el término de cuarenta y ocho horas, la providencia que había proferido dentro del proceso de policía y “sin lugar a prórroga ni oposición alguna”, restituir a MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO la tenencia del inmueble al que se refería la querrela, en el mismo estado en que dicho señor ejercía sus derechos antes de la diligencia de desalojo.

La sentencia dispuso que se permitiera a los interesados acudir a la justicia civil ordinaria para desatar allí la controversia suscitada.

Se transcriben algunos apartes de la providencia de segunda instancia:

“El problema jurídico a resolver en el caso concreto consiste en establecer si se aplica el procedimiento señalado por el artículo 57 del Código de Policía de Cundinamarca para las contravenciones comunes o nacionales de policía, en armonía con el artículo 85 del Código Nacional de Policía, en cuanto al amparo domiciliario se refiere o, por el contrario, el procedimiento civil abreviado, contemplado en el artículo 408 y siguientes del Código de

Procedimiento Civil, respecto a la restitución de bienes dados en tenencia a título distinto de arrendamiento, según lo señala el artículo 426 del código últimamente citado, modificado por el artículo 299 del Decreto 2282 de 1989.

Desde ya, la Sala afirma que en el presente asunto el proceso policivo no era trámite adecuado para lograr la restitución del segundo piso del inmueble mencionado, toda vez que la situación fáctica no correspondía a la exigencia prevista en el artículo 85 del Código Nacional de Policía, que señala:

“El que insista en permanecer en domicilio ajeno contra la voluntad de su morador, aunque hubiere entrado con el consentimiento de éste, será expelido por la policía a petición del mismo morador” (subraya fuera de texto). Mandato que, igualmente, fue recogido por el artículo 57 del Código de Policía de Cundinamarca , bajo el encabezamiento de “expulsión de domicilio ajeno”.

“(…)resulta evidente que el señor MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO no se encontraba en la situación preestablecida, pues, de un lado, era residencia permanente de él y su familia y, de otro, el dueño del inmueble no tenía allí su morada, realidad indiscutible que excluye el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma anteriormente transcrita, para demandar el amparo domiciliario y, consiguientemente, la restitución del inmueble en mención, mediante el procedimiento señalado para las contravenciones comunes o nacionales de policía”.

“Así las cosas, el adelantamiento de la querrela policiva y su fallo correspondiente, que optó por ordenar el desalojo del querrellado, se hizo sin la constatación de los supuestos de hecho que rodeaban el caso concreto, yerro que implica una equivocada aplicación de la disposición mencionada y que, inexorablemente, conduce al quebrantamiento del derecho constitucional fundamental del debido proceso. Por tanto, la Inspección debió abstenerse de ordenar el desalojo y dejar a las partes en libertad de acudir a la jurisdicción civil, en busca de obtener, por los cauces debidos, una solución a sus diferencias”.

“(…)frente a los hechos controvertidos era inadecuado acudir a la acción policiva de amparo domiciliario, toda vez que aquello que se evidencia es que MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ingresó y residió en una casa que no era, a la vez, la morada del dueño y que, al terminar su contrato laboral, dado que se le reconoció la pensión de vejez, por parte del Instituto de los

Seguros Sociales (Fol. 19 c. anexos), su propietario tenía derecho a recuperar el inmueble, pero no por esa vía, puesto que aquél no llegó a la vivienda como invasor, ni su permanencia allí fue en calidad de huésped dentro de la morada de su patrón, sino a título distinto, a juicio de la Sala el de tenencia, al tenor de lo establecido en el artículo 775 del Código Civil y, por lo mismo, el trámite aplicable para lograr la restitución del inmueble dado en tenencia distinta al arrendamiento, era el civil abreviado, consagrado en el artículo 408 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 211 del Decreto 2282 de 1989”.

“De otra parte, se tiene que contra la decisión adoptada por el funcionario de policía no existía otra vía de defensa judicial inmediata, para evitar un perjuicio irremediable, derivado de la violación del derecho fundamental del debido proceso y, consiguientemente, del derecho a la vivienda del accionante y de su familia, pues téngase en cuenta que, con arreglo a lo señalado en el último inciso del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, dicha jurisdicción “no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley”, es decir, que las vías de hecho en que pueden incurrir los inspectores de policía, al tramitar los procesos a ellos asignados, no son controvertibles por los medios judiciales de lo contencioso administrativo. Por tanto, la acción de tutela es el único medio de defensa eficaz contra tales procederres ilegales”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1) Competencia

Seleccionado y repartido como lo fue el expediente a la Sala Quinta de Revisión de la Corte, según las prescripciones constitucionales (artículos 86 y 241-9) y de conformidad con los trámites previstos por el Decreto 2591 de 1991, la competencia se ha radicado en ella para revisar las providencias judiciales en mención.

2) Procedencia de la acción de tutela contra decisiones adoptadas en procesos policivos

Una vez más debe recordarse que las actuaciones cumplidas en el curso de los procesos que se adelantan ante las autoridades de policía pueden ser objeto de la acción de tutela cuando mediante ellas se amenacen o ataquen los derechos constitucionales fundamentales.

Al respecto, esta misma Sala en fallo T-043 del 7 de febrero de 1996, que reiteró lo dicho por

la Sala Tercera de Revisión en Sentencia T-289 del 5 de julio de 1995, dejó en claro lo siguiente:

“Del artículo 86 de la Constitución resulta, como lo ha destacado invariablemente esta Corte, que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, en cuanto, por regla general, no puede intentarse cuando exista al alcance del interesado un medio de defensa judicial apto y eficaz para la defensa del derecho violado o amenazado, a no ser que se enfrente la inminencia de un perjuicio irremediable frente al cual la determinación del juez ordinario sería tardía e inocua, lo que amerita la protección extraordinaria de carácter transitorio.

En consideración a lo dicho, los procesos judiciales y sus distintas etapas están excluidos en principio de la acción de tutela, toda vez que el proceso en sí mismo es, por naturaleza y por la función que cumple, escenario apto y adecuado para la defensa judicial de quienes en él participan, según lo dejó expuesto la Corte en Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992.

Pero los procesos policivos no pueden incluirse en este sentido dentro de la categoría de los judiciales, ante todo por cuanto la jurisprudencia ha venido sosteniendo, con arreglo al artículo 86 de la Constitución, que el medio alternativo, para excluir la tutela, debe poder intentarse ante los jueces, de tal manera que quienes en el curso de un trámite de esa naturaleza o como resultado del mismo pueden verse afectados en sus derechos fundamentales por decisiones, actos u omisiones de la autoridad de policía no encuentran dentro del mismo proceso la posibilidad de defensa judicial. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en los procesos de índole judicial, en los policivos la sola existencia del proceso y aun de eventuales recursos dentro del mismo no ofrece medio de protección judicial idóneo para salvaguardar objetivamente los derechos fundamentales que en él o por razón de él puedan verse comprometidos.

Pero, si se concluye que el resultado del proceso policivo es un acto de naturaleza administrativa, tampoco puede afirmarse que ese carácter otorgue al afectado un medio de defensa judicial que sirva con eficiencia al propósito de resguardar sus derechos”.

Como entonces se dijo, no puede entenderse que frente a tales determinaciones sea medio de defensa judicial la actuación ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues el artículo 82 del Decreto 01 de 1984, modificado por el 12 del Decreto 2304 de 1989, declara que ella “no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados

especialmente por la ley”.

También ha sido clara la Corte en afirmar que, con arreglo al artículo 29 de la Constitución, en los trámites de policía deben observarse estrictamente las reglas del debido proceso, por lo cual, si son quebrantadas, procede la acción de tutela para hacer efectivos los derechos fundamentales afectados.

Resulta de lo anterior que en el presente caso procedía la demanda y, por ello, el juez ante el cual se presentó gozaba de competencia para resolver de fondo acerca de lo solicitado por el accionante.

3) Lo que constituye violación del debido proceso. El proceso al servicio de la justicia. La autonomía funcional de los jueces y la interpretación de las normas jurídicas que aplican.

Para que pueda entenderse desconocido el artículo 29 de la Constitución y, en consecuencia, para que la tutela alcance prosperidad respecto de actuaciones judiciales o administrativas es menester que se demuestre un verdadero y grave quebrantamiento de las garantías constitucionales merced a indiscutible violación de la normatividad aplicable al juicio o trámite materia de examen.

El respeto al debido proceso implica, de conformidad con el artículo 29 de la Carta, que se actúe y falle por la autoridad competente, conforme a las leyes preexistentes al acto materia de decisión y con observancia de las formas propias de cada juicio; que se acate de manera preferente en materia penal la ley permisiva o favorable; que se parta de la presunción de inocencia mientras una persona no sea declarada judicialmente culpable; que se garantice el derecho de defensa y que, en asuntos penales, se asegure la asistencia de un abogado escogido por el imputado o sindicado, durante la investigación y el juzgamiento; que se adelante un trámite público sin dilaciones injustificadas; que las partes puedan presentar pruebas y controvertirlas; que, salvo las excepciones legales, se pueda impugnar la sentencia condenatoria; que nadie sea juzgado dos veces por el mismo hecho; que se obedezca al principio de “no reformatio in pejus” tratándose de apelante único; que la persona no sea obligada a declarar contra sí misma, contra su cónyuge o contra sus parientes de grado más próximo, y, en fin, que las disposiciones legales sean atendidas bajo la más absoluta imparcialidad de quien tiene a su cargo la resolución.

En Sentencia C-007 del 18 de enero de 1993, esta Corporación dejó expuesto:

“En cumplimiento de las finalidades que le han sido asignadas -entre las cuales se encuentran, según nuestra Constitución, la de realizar un orden político, económico y social justo, la de asegurar a los integrantes de la comunidad una pacífica convivencia y la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades- el Estado goza del llamado “ius puniendi”, en cuya virtud corresponde a sus autoridades imponer los castigos previstos en la ley a los miembros de la sociedad que infringen sus preceptos. Ejerce, pues, una potestad sancionatoria cuyos efectos están llamados a cumplir una función de interés colectivo.

El artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no ha sido adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora”.

Ahora bien, el debido proceso únicamente resulta lesionado si se demuestra una actuación que implique desconocimiento o merma de las correspondientes garantías, de modo tal que, por razón de esa violación, se afecten derechos sustanciales de cualquiera de las partes.

Es decir, la vulneración del debido proceso no consiste apenas en la aplicación errónea o incompleta de una norma, sino en que ella repercuta de manera probada y clara en menoscabo de cualquiera de las enunciadas garantías procesales, con implicación en el campo del Derecho sustancial.

Los procedimientos no se han concebido como ritos valiosos en sí mismos, a los cuales deba la justicia rendir culto ciego dentro de una idea formal, vacía de contenido y carente de objetivos, sino que sólo se justifican en cuanto su observancia implica la sujeción del juez, de las partes y de los intervinientes en el proceso a unas reglas de juego que salvaguarden en efecto los derechos materiales de quienes resulten afectados por la determinación judicial. Si no fuera por tales derechos -que corresponden al ser humano como sujeto, razón y propósito

del orden jurídico-, que para ser reconocidos y ejercidos a plenitud requieren de una mínima seguridad de justicia, el puro esquema procesal quedaría despojado de sentido y obligatoriedad.

A juicio de la Corte, las reglas procesales están al servicio de la justicia y deben ser examinadas y puestas en práctica para realizarla y no por la irracional sujeción a la norma.

En ese orden de ideas, no puede admitirse que toda actuación judicial que se aparta de lo contemplado en una previsión legal resulte per se violatoria del debido proceso, ya que puede no tener significado real ni incidencia de ninguna clase en las garantías de las personas interesadas en el proceso ni en la definición de sus derechos. La falta o falla procesal no tiene en tal hipótesis relevancia constitucional alguna.

Pero, por otra parte, la Corte Constitucional considera que, según lo dicho, las interpretaciones que, en ejercicio de su autonomía, haga el juez o la corporación judicial que deba resolver sobre una determinada controversia no pueden ser atacadas ni juzgadas en sede de tutela ni es posible señalarlas como constitutivas de vías de hecho, ni calificarlas como violatorias del debido proceso, ni son pasibles de juicios disciplinarios, pues, si así fuera, carecería de efectividad y sería por tanto teórica la independencia que los artículos 228 y 230 de la Constitución reconocen a quien administra justicia.

En efecto, frente al universo normativo, que de suyo reclama del fallador una actividad interpretativa por cuya virtud se llegue a desentrañar el significado y el alcance de los preceptos que lo integran para dar una solución en Derecho al asunto del que se ocupa el juez, éste no puede obrar de manera mecánica ni imprimir a su decisión el carácter de una exactitud matemática. Ella resulta imposible de alcanzar en materia jurídica y riñe de manera abierta con el sentido profundamente humano de la función judicial, cuyo éxito radica precisamente en realizar la justicia y la equidad, según la ley, pero previa la necesaria intermediación con los hechos y circunstancias objeto de fallo.

En consecuencia, el funcionario judicial está obligado a interpretar las normas en relación con el caso controvertido y para hacerlo debe gozar, en el ámbito del respectivo proceso, de la mayor amplitud en la aplicación de sus concepciones jurídicas y en la evaluación del material probatorio, con el fin de resolver, apoyado en su plena convicción sobre el conjunto normativo que define y concreta así como en torno al concepto de justicia que, en desarrollo

de su altísima misión, debe aplicar.

La Corte Constitucional ha insistido en el imperativo respeto a la autonomía funcional de los jueces.

En Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992, la Sala Plena expresó:

“El principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (artículo 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido. De ningún modo se podría preservar la autonomía e independencia funcional de un juez de la República si la sentencia por él proferida en un caso específico quedara expuesta a la interferencia proveniente de órdenes impartidas por otro juez ajeno al proceso correspondiente, probablemente de especialidad distinta y, además, por fuera de los procedimientos legalmente previstos en relación con el ejercicio de recursos ordinarios y extraordinarios.

Téngase presente que en el Estado de Derecho no son admisibles las atribuciones implícitas ni las facultades de alcance indeterminado, lo cual equivale al rechazo del acto proferido por quien carece de autoridad previa y claramente definida por norma positiva para actuar en la materia correspondiente (artículos 6º, 122 y 123 de la Constitución).

De este postulado se concluye con facilidad que en el campo de la administración de justicia quien cumpla tan delicada función pública únicamente puede hacerlo revestido de jurisdicción y competencia. Ya que la segunda tiene a la primera por presupuesto, si falta la jurisdicción tampoco se tiene la competencia para fallar en el caso concreto”.

Al revisar la normatividad referente al error judicial en la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), la Corte precisó:

“...la posible comisión de una falla por parte del administrador de justicia que conlleve la responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser estudiada desde una perspectiva funcional, esto es, bajo el entendido de que al juez, por mandato de la Carta Política, se le otorga una autonomía y una libertad para interpretar los hechos que se someten a su conocimiento y, asimismo, aplicar las normas constitucionales o legales que juzgue apropiadas para la resolución del respectivo conflicto jurídico (Art. 228 C.P.). Dentro de este orden de ideas, se insiste, es necesario entonces que la aplicabilidad del error jurisdiccional parta de ese respeto hacía la autonomía funcional del juez. Por ello, la situación descrita no puede corresponder a una simple equivocación o desacierto derivado de la libre interpretación jurídica de la que es titular todo administrador de justicia. Por el contrario, la comisión del error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas -según los criterios que establezca la ley-, y no de conformidad con su propio arbitrio. En otras palabras, considera esta Corporación que el error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de los mismos presupuestos que la jurisprudencia, a propósito de la revisión de las acciones de tutela, ha definido como una “vía de hecho” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Las precedentes reflexiones, que cobijan en primer lugar a los jueces, resultan plenamente válidas en el campo de los procesos policivos a cargo de autoridades administrativas, pues aunque ellos no tienen un carácter judicial, como se ha expuesto en varias providencias de la Corte, la materia misma de las decisiones que se adoptan en el curso del trámite y a su culminación exige la independencia del fallador al resolver, en cuanto, al hacerlo, se compromete sin duda derechos de las partes y, muy particularmente, en las distintas fases procesales puede vulnerarse el derecho fundamental al debido proceso, según se deja dicho.

Por lo tanto, también en los procesos policivos debe predicarse la diferencia entre el adecuado respeto a las garantías procesales y la autonomía de la autoridad llamada a resolver, la cual goza, en proporción adecuada a su responsabilidad, de un razonable margen de interpretación del Derecho aplicable y de apreciación sobre los hechos que, con base en él, están sujetos a fallo.

4) Análisis del caso concreto

De conformidad con los documentos que obran en el expediente, la representante legal de la sucesión de GUILLERMINA JIMENEZ DE DIAZ presentó una querrela policiva contra MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO, quien se negó a restituir el inmueble que presuntamente habitaba en aplicación de lo pactado con su fallecido patrón, ya que el uso de la vivienda era parte del salario.

La demanda se fundó en los artículos 19, 85, 126, 129 y concordantes del Código Nacional de Policía, 762 y 775 del Código Civil, así como en el 57 y concordantes del Código de Policía del Departamento de Cundinamarca.

La Inspección de Policía de Sopó, mediante proveído del 8 de julio de 1995, dispuso que el trámite indicado sería el establecido por el artículo 309 del Código de Policía de Cundinamarca, cuyo texto es el siguiente:

“PROCEDIMIENTO APLICABLE EN LAS CONTRAVENCIONES COMUNES DE COMPETENCIA DE LOS ALCALDES E INSPECTORES DE POLICIA. La investigación de las contravenciones de que trata el presente capítulo, se adelantará de oficio, mediante procedimiento breve y sumario, sujeto a las siguientes etapas:

“1. Trámite: Recibida la queja o el informe respectivo, el funcionario de policía, dentro de los dos (2) días siguientes, dictará auto en el cual dispondrá:

a) La ratificación del informe o queja; y

“Cumplido lo anterior, dentro de los dos (2) días siguientes se oirá en descargos al contraventor y se practicarán las pruebas solicitadas por éste, por el querellante y las que considere pertinentes para el esclarecimiento de los hechos.

“2. Resolución. Practicadas las pruebas, el funcionario de policía dictará, dentro de los cinco (5) días siguientes, resolución escrita y motivada mediante la cual se impondrá, si a ello hubiere lugar, la medida correctiva que corresponda.

“3. Recurso. Contra tal resolución procede únicamente el recurso de reposición”.

Siguiendo lo señalado en la norma transcrita, el Inspector de Policía ordenó citar al apoderado de los querellantes para ratificación y ampliación de la demanda y al querellado para diligencia de descargos, y decretó la práctica de algunas pruebas.

Una vez adelantadas las diligencias pertinentes, la Inspección de Policía de Sopó, dando aplicación al artículo 85 del Código Nacional de Policía, resolvió conceder el amparo solicitado por los querellantes. Para la autoridad pública, MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO habitaba el inmueble como parte del salario que devengó hasta el momento en que terminó su contrato de trabajo, hecho que fue probado mediante varios testimonios y corroborado con los respectivos documentos contables.

El artículo 85 del mencionado estatuto preceptúa:

“El que insista en permanecer en domicilio ajeno contra la voluntad de su morador, aunque hubiere entrado con el consentimiento de éste, será expelido por la policía a petición del mismo morador”.

Lo propio dispone el artículo 57 del Código de Policía de Cundinamarca.

En concepto del accionante, el Inspector de Policía de Sopó violó el debido proceso, toda vez que ordenó darle un trámite que no correspondía a este tipo de querella.

No lo estima así la Corte Constitucional. En su criterio, el Inspector actuó dentro del razonable margen de su autonomía funcional, aplicando un determinado procedimiento, que consideró adecuado según la naturaleza de los hechos materia de la controversia policiva y teniendo en cuenta que lo alegado por los demandantes encajaba en los presupuestos fácticos previstos por la referida disposición del Código Nacional de Policía.

Respecto de esa decisión tenía el querellado la posibilidad de impugnar, si alegaba y demandaba la nulidad de lo actuado, asunto que debería haberse resuelto dentro del mismo proceso.

La Corte entiende, además, que la escogencia del aludido procedimiento no constituyó una vía de hecho atribuible al Inspector de Policía, puesto que razones de índole procesal militan a favor de la aplicación que se hizo de una norma integrante del Código de Policía departamental, dentro del marco de la función genérica de salvaguardar la inviolabilidad del

domicilio de las personas (artículos 28 C.P., 72 del Código Nacional de Policía y 47 del Código de Policía de Cundinamarca).

En efecto, en el caso concreto se trataba de una controversia susceptible de ser dirimida bajo las prescripciones del régimen de policía del Departamento y en el campo puramente policivo, pues lo que se discutía no era la posesión ni la propiedad del bien sino una petición encaminada a lograr amparo para el domicilio de los querellantes.

Lo anterior coincide con la función jurídica que ejerce la Policía, que, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 1355 de 1970, es netamente preventiva y está encaminada a mantener el orden público, sin que a ella corresponda, según el inciso final del mismo artículo, remover la causa de la perturbación. Es decir, las autoridades de policía son competentes para tomar las medidas tendientes a mantener las condiciones normales para la convivencia, sin que se encuentren facultadas para resolver sobre el fondo de los litigios jurídicos que, por su propia naturaleza, deben ser tramitados ante las autoridades judiciales, de conformidad con las normas correspondientes. Por lo mismo, las medidas de policía no implican actos definitivos, pues la autoridad judicial competente puede con posterioridad disponer en el mismo, en otro o en similar sentido.

Desde luego, la Sala encuentra que el Código de Policía de Cundinamarca establece entre las causales de nulidad del proceso policivo la de “haber seguido un procedimiento esencialmente diferente del que legalmente corresponda” (artículos 206, numeral 7 y 207, numeral 9). Pero, a la vez, no puede desconocerse que, según lo antes afirmado, no toda transgresión hipotética de una norma autoriza para iniciar un proceso de tutela por violación del debido proceso. Además, el artículo 210, numeral 1, de la misma codificación preceptúa que se considera saneada la nulidad “cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente”.

La existencia de nulidades en esta clase de procesos, según el artículo 208 del Código de Policía de Cundinamarca, debe alegarse antes de que sea proferida la correspondiente sentencia y resolverse mediante trámite incidental.

En el asunto materia de estudio, el apoderado judicial de MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO omitió formular oportunamente la solicitud de nulidad, pues en las diligencias en que intervino se limitó a dejar algunas constancias que no pueden ser consideradas

procesalmente como aptas para provocar un incidente con tal objeto.

Adicionalmente, el mismo Código, en su capítulo IV, contempla las reglas aplicables a los recursos que se pueden intentar contra las providencias de los inspectores de policía.

Para la Sala resulta clara la distinción entre el proceso policivo, que por determinados supuestos fácticos se adelanta ante las autoridades respectivas siguiendo el procedimiento señalado en las normas de esa índole, y el proceso civil, regulado por el Código pertinente, cuyo trámite implica la integración de una relación jurídico-procesal con la presencia de un juez individual o colegiado.

Es posible que un mismo hecho pueda servir de fundamento para iniciar un proceso policivo y otro civil; pero, en tal caso, la facultad reconocida a las partes para presentar una demanda ante los jueces civiles no significa que la decisión de la autoridad de policía en el sentido de someter a las reglas policivas aquéllo que se le plantea desde dicho punto de vista se constituya en una violación del debido proceso en el trámite de policía y mucho menos en una vía de hecho susceptible de acción de tutela.

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca no reconoció al Inspector de Policía, en el ámbito del proceso que orientaba, el más mínimo margen de apreciación en torno al procedimiento que debería seguir frente a los hechos alegados, cuando -se repite- existían razones de hecho y de Derecho perfectamente válidas para dar al proceso el rumbo del Código de Policía Departamental. Pretendió, entonces, que forzosamente ha debido atenerse, sin mirar la opción del Derecho de Policía, a los artículos 408 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Se revocará la providencia de segunda instancia, objeto de revisión, pues la acción de tutela, bajo las consideraciones que preceden, no estaba llamada a prosperar.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, mediante la cual se ordenó restituir a MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO el inmueble que venía ocupando.

Segundo. ORDENAR a MIGUEL ANTONIO CIFUENTES ZAMBRANO que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a restituir, en los términos señalados por la Inspección Municipal de Policía de Sopó, el inmueble que venía ocupando y que presuntamente pertenece a la sucesión de GUILLERMINA JIMENEZ DE DIAZ.

Tercero. ORDENAR al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Zipaquirá que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, vigile el cumplimiento de la presente providencia.

Cuarto. LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General