

T-289-95

Sentencia No. T-289/95

NEGLIGENCIA DE LAS PARTES

La acción de tutela es improcedente cuando se interpone como mecanismo para remediar la negligencia de las partes en un proceso.

PROCESO POLICIVO/LITISCONSORCIO NECESARIO/INSPECTOR DE POLICIA-Actuación irregular

Se daban todos los supuestos de hecho exigidos por el artículo 51 del C.P.C., para que la inspectora pudiera de oficio integrar al contradictorio concediendo a la comunidad religiosa la calidad de litisconsorte necesario. En el mencionado artículo del ordenamiento procesal civil, aplicable al proceso de policía, se establece que la figura del litisconsorcio necesario se presenta siempre que “la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes”.

ACCION DE TUTELA CONTRA INSPECTOR DE POLICIA

Al entrar a decidir aspectos concernientes al fondo de la Resolución, la Inspectora, se arrogó las competencias de su superior jerárquico, obrando por fuera de todo marco legal y obedeciendo a su simple voluntad. Con esto, vulneró el derecho de acceso a la justicia de las partes trabadas en la querella pues impidió que una Corporación de mayor jerarquía pudiera pronunciarse sobre el fondo del proceso policivo, saneándolo si hubiera sido del caso. Este proceder vulneró así mismo el derecho fundamental al debido proceso de las partes por la pretermisión de “las formas propias de cada juicio” y del principio de la doble instancia.

QUERELLA DE AMPARO A LA POSESION-Normas aplicables/CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL-Aplicación en procesos policivos

Las normas de policía que establecen el procedimiento a seguir en la querella de amparo a la posesión no son exhaustivas. En la medida en que se trata de un proceso civil de policía, análogo en estructura a los procesos seguidos ante los jueces civiles, las normas especiales del Código Nacional de Policía y del Código de Policía de Bogotá deben completarse con las

disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, con el fin de hacer efectivos los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de las partes trabadas en este tipo de litigios. El trámite de los recursos susceptibles de ser impetrados contra las decisiones de policía se encuentra sumariamente reglado en el Código de Policía, razón por la cual se hace necesario acudir al Código de Procedimiento Civil, para integrar el régimen normativo que garantice el debido proceso de las partes en dicho proceso. Es el caso del régimen aplicable al recurso de apelación.

INSPECTOR DE POLICIA-Irregularidades/NULIDAD SANEABLE-Declaratoria de oficio/DEBIDO PROCESO-Vulneración por actuación de inspector de policía

Con la declaratoria de oficio de nulidades saneables, la autoridad policiva violó el derecho al debido proceso de las partes envueltas en la querella policiva, como quiera que irrespetó las formas propias del proceso policivo que en punto a nulidades se encuentran reguladas en el C. de P.C. En este caso, la actuación de la autoridad de policía carece de fundamento objetivo. No existe en el ordenamiento jurídico ninguna norma que le permita declarar, tal como lo hizo, la nulidad de oficio por las causales antes anotadas. Así mismo, ni las partes afectadas por el acto declarado nulo, ni el Ministerio Público, la impulsaron a declarar la nulidad de un acto dictado 9 meses antes de tal declaratoria, lo que permite pensar a esta Sala que la funcionaria actuó sometida exclusivamente a los mandatos de su voluntad. Y por último, la declaratoria de nulidad de la resolución en cuestión, tuvo como efecto la vulneración del debido proceso de las partes interesadas en el asunto de fondo sometido a la instancia policiva, al desconocer las formas propias del proceso policivo.

COMUNIDAD RELIGIOSA-Violación de derechos

Al expedir el auto y la resolución, la Inspección vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la comunidad religiosa.

JULIO 5 DE 1995

REF: Expediente T-65117

Actor: EVELIA MARÍA LÓPEZ JIMÉNEZ – MISIONERAS DE SANTA ROSA DE LIMA –

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Tema:

- Debido proceso y procesos de policía

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-65117 adelantado por la Hermana EVELIA MARÍA LÓPEZ JIMÉNEZ, actuando en nombre y representación de la comunidad religiosa MISIONERAS DE SANTA ROSA DE LIMA, contra Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez, Elber Beltrán, Inspección 1B de Policía de Usaquén y Consejo Distrital de Justicia de Santa Fe de Bogotá, D.C.

ANTECEDENTES

1. Desde 1960, la comunidad religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, es propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 7a. N° 166-02 de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. Allí tuvo la sede de su Noviciado hasta el mes de mayo de 1993.

2. En junio de 1969, la representante legal de la época permitió a los señores Arcadio Jaramillo, Carmen Emilia Cárdenas de Jaramillo e hijos – dentro de los cuales se encuentra Martha Ligia Jaramillo -, que habitaran en un lote de aproximadamente 50 metros cuadrados de extensión, dentro del inmueble de propiedad de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”.

3. Con motivo de la posesión que desde 1969 viene ejerciendo la señora Martha Ligia Jaramillo se han presentado, entre ella y la comunidad religiosa una serie de controversias policivas y judiciales. Esas controversias pueden ser resumidas como sigue:

3.1. Proceso reivindicatorio de la comunidad religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima” contra Arcadio Jaramillo y Carmen Emilia Cárdenas de Jaramillo.

Hace aproximadamente siete años, la comunidad religiosa solicitó a la familia Jaramillo Cárdenas que desocupara el lote que hasta el momento ocupaba. Ante su negativa, las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, debieron instaurar demanda ordinaria reivindicatoria ante el Juzgado 3° Civil del Circuito de Bogotá. En providencia de agosto 24 de 1992, ese despacho declaró el dominio pleno y absoluto de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” sobre el predio objeto del proceso. En la actualidad, en la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, se encuentra bajo estudio un recurso de apelación interpuesto contra la decisión de primera instancia.

3.2. Querella policiva N° 101/93 de la comunidad religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima” contra personas indeterminadas.

En razón de distintos conflictos que se presentaron entre la comunidad religiosa y Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez (hija de los señores Jaramillo Cárdenas), las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” decidieron abandonar el inmueble en mayo de 1993, luego de lo cual, la señora Jaramillo vda. de Suárez arrendó – sin ninguna autorización – parte del edificio del noviciado. Por este motivo, el 8 de octubre de 1993, la comunidad religiosa interpuso querella de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de personas indeterminadas, ante la Alcaldía Menor de Usaquén. La querella fue repartida a la Inspección 1“A” de Policía y radicada con el número 101/93. El 26 de octubre de 1993, mediante Resolución Administrativa N° 50, la Inspección decretó el lanzamiento por ocupación de hecho, y fijó fecha para la diligencia de lanzamiento, la cual se realizó exitosamente el 21 de diciembre de 1993.

3.3. Querella policiva N° 347/93 de Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez contra Alfonso Mattos.

En mayo de 1993, la comunidad religiosa decidió dar en venta el inmueble mediante la

celebración de la correspondiente promesa de compraventa con el señor Alfonso Enrique Mattos Barrero. Hasta la fecha, el predio no ha podido ser entregado en razón de la controversia policiva que, sobre su posesión, se ha venido desarrollando entre las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” y Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez.

El 15 de julio de 1993, la señora Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez interpuso querrela policiva ante la Alcaldía Menor de Usaquén por amparo a la posesión, en contra de Alfonso Mattos, arguyendo haber tenido la posesión de la totalidad del inmueble por más de 20 años. La acción se basó en la supuesta realización de hechos perturbatorios causados por Mattos, en complicidad con terceros y agentes de la Policía Nacional. La querrela fue repartida a la Inspección 1ª “B” de Policía de Usaquén, donde quedó radicada bajo el número 347/93. Las actuaciones que han tenido lugar en este proceso de policía son las siguientes:

3.3.1 El 8 de septiembre de 1993, la Inspección expidió una Resolución Administrativa (sin número) desvinculando del proceso al señor Alfonso Mattos, y amparando en la posesión a Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez, pero sólo en los 50 metros de terreno que constituían su vivienda. En esta resolución se reconoce que en el curso del proceso policivo, la Comunidad Religiosa “Santa Rosa de Lima” ha actuado como parte querellada.

3.3.2. En dos escritos separados, de fecha septiembre 14 de 1993, el apoderado de la querellante interpuso, por un lado, incidente de nulidad – basado en el hecho de haberse emitido pronunciamiento de fondo sin citación y audiencia de las partes en conflicto y dentro de la diligencia de inspección ocular, según lo establece el artículo 432 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo N° 18 de 1989)- y, por otro, recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución Administrativa de septiembre 8 de 1993.

En resolución de noviembre 10 de 1993, la Inspección 1ª “B” de Policía de Usaquén decidió desechar la nulidad impetrada, no reponer la mencionada Resolución, y conceder el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá.

Sin embargo, mediante auto de 6 de diciembre de 1993 la misma Inspección declaró desierto el recurso de apelación por no haber suministrado la apelante los recursos necesarios para la reproducción de las copias en el término legal de cinco días (C.P.C., art. 356).

3.3.3. En oficio de diciembre 28 de 1993, el Ministerio Público, a través de la Personería de Santa fe de Bogotá, solicitó a la Inspección 1°B de Policía de Usaquén la revocatoria del auto de diciembre 6 de 1993 que declaró desierto el recurso de apelación, argumentando la gratuidad del proceso policivo establecida en el artículo 456 del Código de Policía de Bogotá. Al no recibir respuesta de ninguna índole, el Personero vuelve a solicitar la atención de la Inspección mediante solicitud de fecha abril 14 de 1994. Ante el silencio de la Inspección de Policía, el 27 de mayo de 1994 el Ministerio Público insiste de nuevo en sus peticiones, y recuerda a la autoridad policiva que se encuentra en mora de cinco meses para resolver la solicitud elevada por la Personería de Santa fe de Bogotá.

3.3.4. En abril de 1994, una nueva funcionaria se posesiona como titular de la Inspección 1°B de Policía de Usaquén. La Inspectora retoma el conocimiento de la Querella N° 347 de 1993 y, en decisión de julio 11 de 1994, decide declarar nula la Resolución de septiembre 8 de 1993 y fijar nueva fecha (21 de julio de 1994) para continuar con la diligencia de inspección ocular. Para adoptar la anterior decisión se tuvieron en cuenta los siguientes argumentos:

- A la diligencia de inspección ocular (llevada a cabo los días 2, 19 y 25 de agosto de 1993) no concurrió nunca el querellado Alfonso Mattos, pero sí la Hermana Evelia María López y su apoderado, en nombre y representación de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, a quienes se reconoció personería para actuar, sin ser parte dentro del proceso policivo, y sin haber sido vinculadas a éste en debida forma.

- El funcionario de conocimiento no desplegó mayor actividad con el fin de hacer comparecer al querellado. En efecto, dentro del expediente no obra constancia secretarial de haberse efectuado la notificación según lo establecido por el artículo 427 del Código de Policía de Bogotá (fijación de aviso en la puerta de acceso al lugar donde se halla el querellado). La falta de notificación al querellado implicó que el proceso se tramitara en su ausencia, sin nombrársele curador ad-litem, y teniendo siempre como parte a la comunidad religiosa. En opinión de la Inspectora de Policía, todo lo anterior constituía una “clásica violación al derecho de defensa” por haberse pretermitido las normas legales relativas a la notificación del querellado.

- El día 25 de agosto de 1993, la inspección ocular fue suspendida para ser continuada el 30

del mismo mes. Sin embargo, en auto de agosto 8, la Inspección fijó nueva fecha para el 6 de septiembre de 1993, día declarado cívico por la Alcaldía Mayor de Bogotá, razón por la cual la continuación de la inspección ocular no se llevó a cabo. El 8 de septiembre de 1993, la Inspección 1ªB de Policía profirió la Resolución Administrativa de que trata el numeral 3.3.2, incurriendo, a juicio de la nueva funcionaria, en abierta violación al artículo 432 del Código de Policía de Bogotá donde se establece que este tipo de decisiones deben tomarse en presencia de las partes y dentro de la diligencia de inspección ocular.

3.3.5. Con fecha 18 de julio de 1994, el Personero Delegado para la Policía de Santa Fe de Bogotá interpone recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, contra la providencia de julio 11 de 1994 proferida por la Inspección 1ªB de Policía de Usaquén. El representante del Ministerio Público estimó que la Inspección sólo tenía competencia para revocar el auto de diciembre 6 de 1993, mediante el cual se declaraba desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte querellante contra la Resolución de septiembre 8 de 1993, y para ordenar el envío del expediente al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, único competente para pronunciarse sobre la legalidad de la mencionada Resolución Administrativa y tomar la decisión sobre su nulidad. De igual forma, el personero señala con extrañeza el hecho de que luego de cinco meses de posesionada en su cargo, la Inspectora 1ªB de Policía decidiera pronunciarse de manera irregular sobre el recurso de apelación.

3.3.6. El día 21 de julio de 1994 se llevó a cabo la inspección ocular, esta vez con la presencia del querellado Alfonso Mattos. De lo ocurrido en esta diligencia debe destacarse lo siguiente:

- Durante el transcurso de la mañana, la discusión se dirigió a establecer si el señor Mattos conocía de la existencia de la querella en su contra, y a precisar los hechos que la querellante estableció como perturbatorios a la posesión. De igual modo, el querellado insistió en establecer que la Inspectora 1ªB de Policía no era imparcial pues su esposo, quien se encontraba dentro de los asistentes a la inspección ocular, tenía interés directo en el proceso. Por este motivo, el señor Alfonso Mattos recusó a la funcionaria y solicitó la presencia del Ministerio Público. Cabe anotar que la funcionaria justificó la presencia de su marido en razón de haber sido amenazada telefónicamente con la pérdida de su cargo, si fallaba en contra del querellado.

- En el acta donde consta lo ocurrido durante la sesión de la mañana en la diligencia de inspección ocular, quedó consignada la presencia de la Hermana Evelia María López Jiménez (fol. 204, cuaderno 3), pero no se registraron intervenciones de la misma, ni le fue reconocida personería alguna para actuar. En declaración rendida ante el juez de tutela de primera instancia, la religiosa Nury del Carmen Andrade Paternina aseguró que, durante la mencionada inspección ocular, la Hermana Evelia María López Jiménez solicitó reiteradamente a la Inspectora que le permitiera intervenir, sin lograr respuesta positiva por parte de la funcionaria (fol. 80, cuaderno 2).

- En la tarde, la diligencia fue reanudada con la presencia de un delegado enviado por el Personero de Usaquén, quien presentó dos memoriales dirigidos a la Inspectora 1ªB de Policía de Usaquén. El primero, suscrito por el señor Alfonso Mattos, recusa formalmente a la funcionaria. El segundo memorial, firmado por la Hermana Evelia María López, a través del cual pide la suspensión de la audiencia, alegando que su inasistencia se debía a las amenazas que había recibido. En el mismo escrito se solicita a la Inspectora 1ªB de Policía que declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la providencia que finalizó el proceso en primera instancia (Resolución de septiembre 8 de 1993), por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, porque la inspectora carecía de facultades para anular la Resolución de 8 de septiembre de 1993, y, en segundo lugar, porque, como querellada, no fue notificada en debida forma de ninguno de los actos que tuvieron lugar a partir - inclusive - de la Resolución de 11 de julio de 1994.

- En relación con las peticiones elevadas por la representante legal de la comunidad religiosa, la inspectora de Policía manifestó sumariamente lo siguiente: a) la improcedencia de la intervención de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” en cuanto que éstas no eran parte dentro de la querella y que, para participar en el proceso policivo, debían cumplir con los requisitos sobre intervención de terceros contemplados en los artículos 50, 51, 52 y 53 del C.P.C.; b) la carencia de sustento de la recusación formulada en su contra, remitiéndose a los artículos 151 y 152 del estatuto procesal civil, que regulan la oportunidad y procedencia de la recusación y el procedimiento a seguir para su formulación y trámite. Es de anotar que la nulidad solicitada por la Hermana Evelia María López Jiménez no fue resuelta por la funcionaria de policía.

- La diligencia de inspección ocular terminó con la expedición de una Resolución

Administrativa (sin número) que declaraba perturbador al señor Alfonso Mattos y amparaba en la posesión de todo el predio a Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez.

3.3.7. El 22 de julio de 1994, el apoderado de la parte querellada interpuso recurso de reposición, y en subsidio el de apelación, contra la Resolución con la que culminó la diligencia de inspección ocular del 21 de julio de 1994. En el mismo escrito, de manera independiente pero integrada, solicita también se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la Resolución Administrativa de septiembre 8 de 1993.

En auto de septiembre 9 de 1994, la autoridad policiva decidió no acceder a la petición de nulidad ni reponer su actuación, y concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá.

3.3.8. En escrito de 31 de octubre de 1994, el apoderado de la comunidad religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, considerándose litisconsorte necesario del querellado, solicita al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá decrete la nulidad de las actuaciones dentro de la querella 347/93 a partir de la Resolución de julio 11 de 1994, inclusive. El libelista señala que el derecho de defensa del querellado fue violado al no notificar a las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” de la Resolución de julio 11 de 1994, teniendo en cuenta la existencia de una relación sustancial entre el querellado y la comunidad religiosa, litisconsorte en razón del contrato de promesa de compraventa existente entre ésta y aquél. En la medida en que el fondo del litigio se contraía a examinar en quién recaía la posesión material del predio, era necesario vincular a las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”.

3.3.9. En providencia de noviembre 22 de 1994, el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá denegó el recurso de apelación interpuesto por la parte querellada contra la Resolución de 21 de julio de 1994, por considerarlo extemporáneo. En efecto, el artículo 437 del Código de Policía de Bogotá establece que los recursos deben interponerse en la misma diligencia en la que se profiera la providencia objeto del ataque.

4. Acción de tutela de Evelia María López Jiménez contra Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez, Elber Beltrán, Inspección 1B de Policía de Usaquén y Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá.

El 12 de diciembre de 1994, la Hermana Evelia María López Jiménez, como representante

legal de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio contra la señora Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez, Elber Beltrán, la Inspectora 1°B” de Policía de Usaquén y el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. La petente considera violados los derechos fundamentales al trabajo, a la defensa, a la intimidad, a la educación, a la propiedad, a la igualdad de cultos y al debido proceso legal.

La demandante señala que la Inspectora 1°B” de Policía de Usaquén, “privó del ejercicio pleno de sus derechos constitucionales de defensa, debido proceso y demás derechos fundamentales arriba descritos, a la Comunidad Religiosa (...), incurriendo de esa manera en las denominadas ‘vías de hecho’”. Según la peticionaria, la violación de los derechos fundamentales de la comunidad religiosa se produjo a través de las siguientes actuaciones:

- Con la anulación de la Resolución Administrativa de septiembre 8 de 1993 por parte de la Inspectora 1°B” de Policía, mediante la Resolución de julio 11 de 1994 en la que se señalaba para el 21 del mismo mes la continuación de la diligencia de inspección ocular con el fin de escuchar en descargos al querellado Alfonso Mattos. En concepto de la demandante, este acto se constituyó en vía de hecho pues de una parte la autoridad policiva había perdido competencia para estudiar la legalidad de la Resolución anulada, y de otra se declararon nulidades no contempladas como tales por el Código de Procedimiento Civil.

- De igual forma, la religiosa consideró que el debido proceso también fue violado durante la diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 21 de julio de 1994 - a la cual se presentó en las horas de la mañana a pesar de no haber sido notificada -, cuando la Inspectora de Policía no le permitió oponerse a las pretensiones de la querellante, y adoptó una decisión que era claramente contraria a los intereses de la comunidad, al despojarla de un predio del cual es propietaria.

En consecuencia, la petente solicita se ordene al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá y a la Inspección 1°B” de Policía de Usaquén que “tomen una decisión en derecho decidiendo volver las cosas a su estado inicial, permitiendo la entrada de hecho a los integrantes de la Comunidad al inmueble objeto del litigio, como también permitiéndole la intervención procesal a la Comunidad Religiosa que represento como litisconsorcio necesario por pasiva, para que pueda ejercer el derecho de defensa y de contradicción, consagrado en el artículo

19 de la Constitución Nacional”.

4.1. En providencia de diciembre 19 de 1994, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, decidió: 1) rechazar por improcedente la tutela contra Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez y Elber Beltrán; 2) tutelar el derecho fundamental al debido proceso de la Comunidad Religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima”; 3) disponer que en el término improrrogable de 48 horas regrese el expediente a la Inspección 1°B de Policía de Usaquén para que su titular proceda a declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la decisión de diciembre 6 de 1993 – inclusive –, con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 3 de la Resolución de 10 de noviembre de 1993 (concesión del recurso de apelación contra la Resolución de septiembre 8 de 1993 expedida por la Inspección 1°B de Policía, ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá); 4) negar la tutela de los demás derechos fundamentales invocados; 5) compulsar copias ante la autoridad competente con el fin de que la Inspectora 1°B de Policía de Usaquén sea investigada disciplinariamente.

4.2. El 13 de enero de 1995, la Hermana Evelia María López Jiménez impugnó el fallo de tutela proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca. Solicita que el superior jerárquico de esa Corporación, “amplíe los efectos del derecho fundamental tutelado, ordenando en favor de la Comunidad Religiosa la entrega del inmueble sobre el cual recayó la protección constitucional”.

4.3. En sentencia de febrero 15 de 1995, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en conocimiento de la impugnación de que trata el numeral 10, decidió: 1) revocar la totalidad de la sentencia de tutela impugnada; 2) negar la tutela solicitada como mecanismo transitorio por la Hermana Evelia María López Jiménez; 3) enviar el fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Luego de establecer una distinción doctrinal entre partes originales e intervinientes dentro de un proceso, el Juez de tutela de segunda instancia consideró que las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” habían sido parte interviniente dentro de la querella N° 347/93, y que como tal aparecen dentro del proceso policivo únicamente desde la inspección ocular del día 21 de julio de 1994. El debido proceso sólo se les pudo haber violado desde esa fecha, a partir de la cual adquirirían cargas procesales tales como permanecer en la audiencia, interponer y

sustentar recursos, etc.

En razón de las anteriores consideraciones, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estimó que la Inspectora 1ªB de Policía de Usaquén no violó el debido proceso pues “demostrado está que al inicio de la diligencia aceptó la presencia de la comunidad religiosa a través de su representante, prueba de ello es que se le identificó y así lo consignó. Luego, en el desarrollo de la misma, se presentó la omisión de concurrencia a la reiniciación de la diligencia por parte, tanto de la comunidad religiosa, como del querellado, (...). En verdad, el no concurrir o el hacerlo era facultad de las partes, luego mal puede la consecuencia de esta omisión considerarse como una violación al debido proceso, puesto que las decisiones adversas a los no presentes y la negación de los recursos son precisamente el resultado de no haberse podido escuchar los argumentos de la accionante cuando teniendo la oportunidad de intervenir no lo hizo”.

Igualmente, se consideró que la tutela ni siquiera era procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable dada la existencia de otros mecanismos de defensa: la solicitud elevada ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá para que se tuviera en cuenta a la comunidad religiosa como litisconsorte necesaria en la querella N° 347/93; el fallo ejecutoriado expedido por la Inspección 1A de Policía en diciembre de 1993; el proceso reivindicatorio civil fallado por el Juzgado 3° Civil del Circuito de Bogotá cuya apelación se encontraba en curso.

FUNDAMENTOS

Procedencia de la acción de tutela

1. La Constitución, en concordancia con el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, contempla la procedencia de la acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se encuentre en estado de subordinación o indefensión. En el caso examinado, la Sala considera que la acción dirigida contra Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez y Elber Beltrán prosperaría únicamente en el evento de comprobarse la existencia de relaciones de subordinación o indefensión entre éstos particulares y la comunidad religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima”.

Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez es poseedora de un lote de terreno, de aproximadamente 50 metros cuadrados, localizado dentro de un terreno de mayor extensión de propiedad de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”. Por su parte, el señor Elber Beltrán, ex-agente de la Policía Nacional, está vinculado a Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez por relaciones de amistad.

Entre las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” y Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez y Elber Beltrán existe una relación de propietario a poseedor, que no entraña ningún tipo de vínculo laboral. Tanto la propiedad como la posesión, están rodeadas de garantías que se hacen efectivas a través de acciones judiciales y policivas. De igual forma, es menester tener en cuenta que el derecho de propiedad de la comunidad religiosa sobre el lote en litigio ha sido tutelado de manera exitosa, por vía judicial – dentro del proceso reivindicatorio civil fallado en primera instancia por el Juzgado 3° Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, y a través de la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho – dentro de la querella 101/93 tramitada por la Inspección 1“A” de Policía de Usaquén -, frente a los mismos particulares contra quienes ahora interpone la tutela. Mal podría decirse, entonces, que la comunidad religiosa está subordinada o indefensa frente a Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez y Elber Beltrán.

De este modo, encuentra la Sala que la acción de tutela incoada por las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” en contra de los particulares antes anotados resulta, por las razones señaladas, improcedente.

2. En el caso sub-lite, la tutela también fue dirigida contra el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, ante el cual se surtió la segunda instancia de la querella policiva N° 347/93. De los antecedentes de la presente actuación, resulta claro para la Sala que el Consejo de Justicia no ha proferido actos contrarios a derecho, causantes de posibles vulneraciones a los derechos fundamentales de la petente. En efecto, dentro del proceso policivo iniciado por Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez contra Alfonso Mattos, el Consejo de Justicia sólo ha tenido oportunidad de pronunciarse una vez para negar por extemporáneo un recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte querellada contra la Resolución de julio 21 de 1994, proferida por la Inspección 1“B” de Policía de Usaquén. A juicio de la Sala, con esta actuación no se violó el debido proceso ni ninguno de los otros derechos fundamentales invocados por la demandante, pues al adoptar la providencia antes mencionada, el Consejo

de Justicia de Santa Fe de Bogotá simplemente se limitó a dar aplicación al artículo 437 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo N° 18 de 1989), que a la letra dice:

“Artículo 437. El recurso de apelación deberá interponerse ante el funcionario que dictó la providencia, como principal o subsidiario del de reposición, con expresión de las razones que lo sustentan verbalmente en la diligencia donde se profirió el auto y deberá concederse o negarse allí mismo”.

El recurso en mención fue interpuesto mediante escrito fechado el 22 de julio de 1994, y la inspección ocular en la cual se profirió la Resolución atacada finalizó el día 21 de julio en las horas de la tarde. Así las cosas, la situación fáctica no se adecuaba a los supuestos contemplados en el artículo 437 del Código de Policía de Bogotá, luego, el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá no violó el debido proceso u otros derechos fundamentales de la petente. Concluye la Sala que la acción de tutela en contra del Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, no es procedente.

3. Por último, la peticionaria impetra la acción de tutela para defender los derechos fundamentales de la comunidad que representa, al trabajo, a la defensa, a la intimidad, a la educación, a la propiedad, a la igualdad de cultos y al debido proceso, que a su juicio han sido vulnerados por las vías de hecho protagonizadas por la Inspectora 1°B de Policía de Usaquén.

4. Las pretensiones de la actora fueron denegadas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en sentencia de febrero 15 de 1995. El juez de segunda instancia sostiene que la tutela es improcedente dado que el único acto que pudo haber afectado a la peticionaria fue la resolución de 21 de julio de 1994, en la medida en que sólo hasta ese momento las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” fueron parte en el proceso policivo. Añade la Sala que la Inspectora 1B de Policía de Usaquén no violó el debido proceso, pues, en la audiencia celebrada el 21 de julio, aceptó la presencia de la comunidad religiosa a través de su representante, quien se ausentó de la diligencia en horas de la tarde. Concluye la Sala que la consecuencia de esta omisión no puede considerarse como una violación al debido proceso, “puesto que las decisiones adversas a los no presentes y la negación de los recursos son precisamente el resultado de no haberse podido escuchar los argumentos de la accionante cuando teniendo la oportunidad de intervenir no lo hizo”.

Así, el fallador de instancia funda su decisión fundamentalmente en dos elementos. En primer lugar, en el hecho de que el único acto que pudo haber lesionado a la actora en sus derechos fundamentales fue la decisión de 21 de julio de 1994 de la Inspectora 1ªB de Policía de Usaquén. En segundo lugar, que la acción de tutela es improcedente por cuanto la actora hubiera podido recurrir la Resolución de 21 de julio de 1994 de haber asistido en horas de la tarde a la inspección ocular dentro de la cual se profirió tal decisión.

5. La Corte comparte la preocupación del fallador de instancia, en el sentido de que la tutela no puede convertirse en un mecanismo para remediar la negligencia de las partes en un proceso. No obstante, en el presente caso no encuentra que se haya incurrido en indebida utilización de la acción, por las siguientes razones:

5.1. En primer término, luego de un estudio detenido del expediente, la Sala observa que la Comunidad Religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima” fue tenida como parte desde la primera actuación llevada a cabo por la inspección 1ªB de Policía de Usaquén, dentro del trámite dado a la querella No 347/93. En cualquiera de los actos que integran el proceso policivo de la querella en mención, pudo darse una vulneración de los derechos de la Comunidad Religiosa.

En efecto, en el acta donde consta la sesión de la diligencia de inspección ocular del día 2 de agosto de 1993, mediante la cual se dio inicio a la mencionada querella policiva, se advierte que la Inspección identificó al apoderado de la comunidad religiosa (Orlando Castellanos Becerra) y, acto seguido, procedió a reconocerle personería “para actuar dentro del presente proceso de acuerdo a los términos del poder conferido” (fol. 20, cuaderno 3). En esa misma oportunidad, el despacho permitió que el mencionado apoderado interviniera de manera amplia y, posteriormente, consideró que “para tener una mayor certeza de los hechos” era necesario interrogar – bajo la gravedad del juramento – a la Hermana Evelia María López Jiménez (fol. 21, cuaderno 3). Igualmente, el acta aparece firmada por la representante legal de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” y por el “Apoderado de la parte opositora” (fol. 24, cuaderno 3).

El día 19 de agosto de 1993, se continua la diligencia de inspección ocular, y en el acta respectiva se toma nota de la presencia de Orlando Castellanos Becerra, “quien es el apoderado de la parte querellada” (fol. 73, cuaderno 3). De igual forma, en la sesión de la

misma diligencia llevada a cabo el 25 de agosto de 1993, se vuelve a identificar al abogado Castellanos Becerra, “quien actúa en la presente diligencia como apoderado de la parte actora (sic)” (fol. 78, cuaderno 3).

A folio 85 del cuaderno 3 del expediente, obra constancia expedida por la Inspección 1B de Policía de Usaquéen el 26 de agosto de 1993 en la que se reconoce que en la diligencia del 2 de agosto, se decretó un statu-quo provisional “dentro de la querella N° 347/9, por perturbación a la posesión, de Martha Ligia Jaramillo viuda de Suárez contra Eduardo Mattus (sic)-Comunidad Santa Rosa de Lima”.

El 3 de septiembre de 1993, Castellanos Becerra presentó alegato de conclusión dentro de la querella N°347/93. En la parte de las consideraciones de la Resolución Administrativa de septiembre 8 de 1993 – que puso fin a la querella en primera instancia -, puede leerse que el despacho policivo “no encuentra del caso tener en cuenta los alegatos presentados por el Apoderado de la parte querellada” (fol. 95, cuaderno 3).

A folio 136 del cuaderno 3, aparece constancia de fijación (septiembre 17 de 1993) del traslado del incidente de nulidad interpuesto contra la Resolución de septiembre 8 de 1993 por el apoderado de la querellante, en donde se explícita, nuevamente, que la parte querellada está constituida por “Eduardo Mattus (sic)-Comunidad Santa Rosa de Lima”. Mediante fallo de noviembre 10 de 1993 (fols. 152 a 158), la Inspección 1B de Policía de Usaquéen desechó la nulidad, negó el recurso de reposición y concedió la apelación interpuesta por el apoderado de Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez. En las consideraciones de la Resolución de noviembre 10 de 1993, al estudiar las impugnaciones que el apoderado de la comunidad religiosa formuló a la solicitud de nulidad y a los recursos, la inspección se expresó de la siguiente manera: “El Apoderado de la parte querellada Dr. Orlando Castellanos B. al corrérsele el traslado de ley presenta al despacho sendos memoriales oponiéndose a las solicitudes” impetradas por la parte querellante (fol. 153, cuaderno 3).

Todo lo anterior, pone de presente la permanente intervención de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” dentro de la querella N° 347/93 desde su inicio, y la calidad de parte que la Inspección 1B de Policía de Usaquéen le otorgó permitiéndole actuar y defenderse a todo lo largo del trámite del proceso policivo previo a la declaratoria de nulidad de la Resolución de septiembre 8 de 1993, llevada a cabo en el acto proferido el 11 de julio de 1994. Por las

razones expresadas, esta última resolución, -a través de la cual se desvincula del proceso policivo a la Comunidad Religiosa y se declara la nulidad de la resolución de 8 de septiembre de 1993-, es un acto que afecta directamente a la comunidad religiosa representada por la actora, dado que se declara la nulidad de una decisión que repercute directamente sobre esta comunidad y en la cual se la considera parte querellada. Por consiguiente, equivocadamente consideró el fallador de tutela de segunda instancia que la comunidad religiosa sólo fue parte desde la inspección ocular de 21 de julio y que, por lo tanto, es éste el único acto que puede vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de dicha comunidad.

5.2 Preocupa al Consejo Superior, tanto como a la Sala de Tutela, el hecho de que la actora no hubiere interpuesto en tiempo los recursos de ley contra uno de los actos que dieron origen a la presente acción. Previa la reserva que hace esta Sala respecto a los actos de la Inspección 1ª "B" que hubieren podido atentar contra los derechos de la actora, procede a estudiar la virtual consecuencia de la inasistencia de la Comunidad Religiosa a la continuación de la inspección ocular celebrada el día 21 de julio de 1994.

5.3 Como lo ha manifestado esta Corporación, la acción de tutela es improcedente cuando se interpone como mecanismo para remediar la negligencia de las partes en un proceso. Así lo manifestó la Corte Constitucional en sentencia T-123 de 1995:

"La incuria y negligencia de la parte que teniendo la posibilidad de utilizar los medios ordinarios de defensa que le suministra el ordenamiento, deja transcurrir los términos para hacerlo, y no los ejercita, mal puede ser suplida con la habilitación procedimental de la acción de tutela. En este mismo evento, la tutela transitoria tampoco es de recibo, como quiera que ésta requiere que en últimas el asunto pueda resolverse a través de los cauces ordinarios, lo que ab initio se descarta si por el motivo expresado las acciones y recursos respectivos han prescrito o caducado."

Se pregunta la Corte si en el caso sub-judice la comunidad religiosa faltó a sus deberes procesales, fue negligente o actuó con incuria a fin de determinar si, a pesar de no haber interpuesto en tiempo los recursos de ley contra uno de los actos objeto de la presente acción de tutela, la misma resulta procedente.

De las pruebas que obran en el expediente se deduce que durante todo el trámite del

proceso policivo llevado a cabo entre el 2 de agosto de 1993 (fecha de la primera sesión de la diligencia de inspección ocular) y la Resolución de julio 11 de 1994 (en la que se consideró, precisamente, que una de las causales de nulidad de lo actuado era haber tenido como parte querellada a las religiosas), la comunidad religiosa asistió a todas las sesiones de la diligencia de inspección ocular, se opuso a las pretensiones de la querellante y, solicitó y presentó pruebas, lo cual manifiesta un evidente interés sobre el fondo del asunto sometido a debate policivo.

A pesar de no haber sido notificadas de la decisión adoptada por la Inspección 1B de Policía de Usaquéen el 11 de julio de 1994, las religiosas asistieron cumplidamente a la sesión de la mañana de la inspección ocular llevada a cabo el 21 de julio de 1994. En el acta donde consta lo ocurrido durante esa diligencia, quedó consignada la presencia de la Hermana Evelia María López Jiménez (fol. 204, cuaderno 3) pero no se registraron intervenciones de la misma, ni le fue reconocida personería alguna para actuar. En la demanda de tutela, la petente aseguró que la Inspectora de Policía se negó reiteradamente a dejarla intervenir, lo cual fue confirmado por la religiosa Nury del Carmen Andrade Paternina en declaración rendida ante el juez de tutela de primera instancia (fol. 80, cuaderno 2). Frente a este punto en particular, la autoridad policiva ha sido reiterativa al anotar que la comunidad no era parte en el proceso policivo.

La Sala considera que en el presente caso se daban todos los supuestos de hecho exigidos por el artículo 51 del C.P.C., para que la inspectora pudiera de oficio integrar al contradictorio concediendo a la comunidad religiosa la calidad de litisconsorte necesario. En el mencionado artículo del ordenamiento procesal civil, aplicable al proceso de policía, se establece que la figura del litisconsorcio necesario se presenta siempre que “la cuestión litigiosa haya de resolverse de manera uniforme para todos los litisconsortes”. En efecto, por una parte, entre el querellado Alfonso Mattos y las “Misioneras de Santa Rosa de Lima” existía una relación sustancial en virtud del contrato de promesa de compraventa suscrito entre éstas y aquél y, por otra parte, las religiosas eran propietarias del predio objeto del litigio, según se desprende con claridad de los certificados de matrícula inmobiliaria y de las escrituras públicas de compraventa que obran en el expediente, lo cual implicaba que cualquier decisión que se tomara en la querella N° 347/93, de amparo a la posesión, las afectaba de manera directa en su calidad de propietarias. El artículo 83 del estatuto procesal civil, que complementa lo señalado por el artículo 51 de esa misma obra, enseña que “cuando el

proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos”, se está ante un litisconsorcio necesario, que debe integrarse: a) al momento de formular la demanda, dirigiéndola contra todos los litisconsortes; b) si así no se hiciere, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará dar traslado de ésta a quienes falten para integrar el contradictorio; c) en caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de los litisconsortes, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia.

No son de recibo, entonces, los argumentos de la Inspectora 1B de Policía de Usaqué, según los cuales la comunidad religiosa no había cumplido con los requisitos de intervención de terceros exigidos por el C.P.C., y que, por lo tanto, no le era posible dejarlas intervenir mientras tales requisitos no se acreditaron. Por un lado, la insistencia de las religiosas en participar en el proceso policivo, su presencia constante – incluso sin haber sido formalmente notificadas – y el evidente interés que la propiedad les atribuía en los resultados de la querella policiva y, por otro lado, las facultades que el artículo 83 del C.P.C. otorgaba a la Inspectora de Policía para la integración del contradictorio, eran razones más que suficientes para exigir que la autoridad policiva las hubiera vinculado formalmente a la querella, como litisconsortes necesarias, en la Resolución de julio 11 de 1994 o durante la inspección ocular de julio 21 de 1994.

Al ser evidentes las condiciones de hecho que permitían suponer razonablemente a la representante de la comunidad religiosa que la Inspectora 1B de Policía definitivamente no las dejaría intervenir, – por su constante negativa a considerarlas parte del proceso policivo –, luego de terminada la sesión de la mañana de la inspección ocular, la representante de la comunidad “Misioneras de Santa Rosa de Lima” acudió ante el Personero de Usaqué para someter a su consideración un memorial, que este funcionario trasladó en las horas de la tarde a la inspección judicial. En el escrito enviado por la representante de la comunidad religiosa, se solicitaba a la inspectora la suspensión del proceso policivo, hasta tanto no se tuvieran garantías suficientes de imparcialidad y existiera un clima pacífico en el cual no se sintiera amenazada. En el mismo escrito, las religiosas demandaban la nulidad de todo lo actuado a partir de la Resolución de julio 11 de 1994, coadyuvaban la recusación que Alfonso Mattos formuló contra la Inspectora. Por último, se excusaban de asistir a la continuación de

la inspección ocular en las horas de la tarde, por encontrarse amenazadas y objetivamente temer por su seguridad personal (fol. 210, cuaderno 3).

Cabe anotar que de las pruebas que se recogen en el expediente, se trasluce un ambiente caldeado caracterizado por manifestaciones de particular hostilidad entre las partes y conatos de violencia que, inclusive, fueron denunciados ante las autoridades penales y disciplinarias¹. A estas condiciones, se suma el temor razonable que se abrigaba sobre la posibilidad de que la Inspectora 1°B de Policía de Usaquéen no permitiera la intervención de la comunidad en el proceso policivo. No obstante las dificultades anteriores, la representante legal de la comunidad se dirigió ante el funcionario del Ministerio Público, para solicitar, por su intermedio, la suspensión de la audiencia. Las pruebas del expediente permiten a la Sala concluir que la representante legal de la comunidad religiosa, no dejó de asistir por incuria o negligencia a la terminación de la inspección del día 21 de julio de 1991. Por el contrario, su inasistencia se encontraba fundada, como lo expresó oportunamente a la inspectora de policía, en un sentimiento de amenaza generado por el ambiente en el cual se había desarrollado la primera parte de la inspección, así como en la conflictiva relación que mantenía con la parte querellante. Sin embargo, solicitó la suspensión de la audiencia, así como la nulidad de todo lo actuado desde la resolución de 11 de julio, y recusó a la Inspectora.

Para esta Sala de Revisión, es evidente que la actuación desplegada por las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, a través de su representante legal Evelia María López Jiménez, dentro de la querella policía N° 347/93, fue particularmente diligente y se sujetó integralmente al principio de lealtad procesal

En conclusión, la Corte no comparte las apreciaciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el sentido de la improcedencia de la acción de tutela contra la inspectora 1°B de Policía de Usaquéen. Procede, en consecuencia, a estudiar el fundamento de las pretensiones de la actora, pero en principio sólo en cuanto se refiere a la vulneración del derecho al debido proceso, pues no se deduce del escrito de tutela ni de las pruebas que obran en el expediente, razón alguna que permita a esta Sala concluir que la inspectora 1°B de Policía con sus actuaciones lesionó el derecho constitucional al trabajo, a la intimidad, a la educación, a la propiedad o a la igualdad de cultos.

6. La peticionaria señala dos actuaciones, efectuadas por la Inspección 1ªB, que vulneran los derechos fundamentales de la Comunidad Religiosa “Misioneras de Santa Rosa de Lima”. La primera alude a la expedición de la resolución de julio 11 de 1994, que según la actora constituye una vía de hecho a través de la cual se vulnera el derecho al debido proceso de la Comunidad Religiosa. La segunda involucra la audiencia celebrada el día 21 de julio de 1994, que a juicio de la accionante quebranta el derecho de defensa de la Comunidad por ella representada.

La Sala de revisión debe establecer si alguna de las actuaciones mencionadas resultan violatorias de los derechos fundamentales de la Comunidad Religiosa Santa Rosa de Lima y, en consecuencia, determinar si la acción de tutela es procedente para evitar un perjuicio irremediable o como único mecanismo de defensa judicial.

7. Con el fin de determinar si la Inspección de Policía demandada conculcó el debido proceso de la petente, esta Sala se concentrará, en primer término, en el estudio de la Resolución de julio 11 de 1994. Si del análisis surge alguna irregularidad que involucre la vulneración del derecho al debido proceso, no será necesario estudiar si, con posterioridad a la mencionada Resolución, se presentaron nuevas violaciones a los derechos fundamentales de las “Misioneras de Santa Rosa de Lima”, pues la decisión de la Corte tendría como resultado que la actuación policiva posterior al fallo de julio 11 de 1994 – inclusive – quede sin ningún efecto.

Si, por el contrario, la Sala encuentra que la decisión de julio 11 de 1994 se ajusta a la Constitución, deberá entrar a estudiar el comportamiento procesal de la Inspección durante la diligencia de inspección ocular del 21 de julio de 1994.

Estudio de la Resolución de julio 11 de 1994

8. En la Resolución de julio 11 de 1994, la Inspección 1B de Policía de Usaquén adopta dos determinaciones de importancia: a) Declara la nulidad de la Resolución Administrativa de septiembre 8 de 1993 que pone fin a la querella N° 347/93 en primera instancia al desvincular a Alfonso Mattos del proceso policivo, y amparar a Martha Ligia Jaramillo vda. de Suárez en la posesión de los 50 metros que había venido ocupando dentro del predio ubicado en la Carrera 7a. N° 166-02 de la ciudad de Santa Fe de Bogotá; b) fija nueva fecha para la continuación de la diligencia de inspección ocular.

Estas decisiones se adoptan con posterioridad a la resolución del mismo despacho de diez de noviembre de 1993, a través de la cual la Inspección 1B de Policía de Usaquén decidió rechazar la nulidad impetrada contra la Resolución de septiembre 8 de 1993, así como no reponer la mencionada Resolución, y conceder el recurso de apelación en el efecto devolutivo ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá. Sin embargo, mediante auto de 6 de diciembre de 1993 la misma Inspección declaró desierto el recurso de apelación por no haber suministrado la apelante los recursos necesarios para la reproducción de las copias en el término legal de cinco días.

9. Uno de los vicios que puede afectar gravemente una decisión policiva, es aquél que hace referencia al defecto orgánico o de falta absoluta de competencia del funcionario que actúa. En el caso bajo revisión la Sala debe precisar si la Inspectora 1ª "B" de policía era competente para anular la decisión adoptada el 8 de septiembre de 1993, habiéndose negado previamente una petición de nulidad contra la misma resolución, así como rechazado el recurso de reposición y concedido el de apelación en el efecto devolutivo.

10. La norma básica que rige el procedimiento policivo relativo al amparo a la posesión en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, es el Código de Policía de Bogotá (Acuerdo N° 18 de 1989) que en sus artículos 425 a 440 regula el "Amparo a la posesión o mera tenencia de inmuebles". Pero las normas de policía que establecen el procedimiento a seguir en la querella de amparo a la posesión no son exhaustivas. En la medida en que se trata de un proceso civil de policía, análogo en estructura a los procesos seguidos ante los jueces civiles (ST-576 de 1993. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía), las normas especiales del Código Nacional de Policía y del Código de Policía de Bogotá deben completarse con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, con el fin de hacer efectivos los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de las partes trabadas en este tipo de litigios. El trámite de los recursos susceptibles de ser impetrados contra las decisiones de policía se encuentra sumariamente reglado en el Código de Policía, razón por la cual se hace necesario acudir al Código de Procedimiento Civil, para integrar el régimen normativo que garantice el debido proceso de las partes en dicho proceso. Es el caso del régimen aplicable al recurso de apelación.

11. La doctrina es unánime al afirmar que el recurso de apelación es el instrumento más efectivo para remediar los errores judiciales, pues, contrariamente a la reposición, es

resuelto por un funcionario de superior jerarquía en quien se supone concurren una mayor experiencia y versación en el derecho.

Este recurso puede concederse en tres efectos distintos, según reza el artículo 354 del C.P.C: en el efecto suspensivo, en el devolutivo o en el diferido. Sobre este punto, el artículo 438 del Código de Policía de Bogotá es explícito al afirmar que “la sentencia que contenga orden de policía es apelable en el efecto devolutivo”, y el numeral 2 del artículo 354 del C.P.C., consagra que en ese efecto “no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso”. En este caso, el juez de primera instancia, frente al fallo apelado, sólo conserva competencia para hacerlo cumplir, mas no para pronunciarse sobre los temas objeto de la apelación que son de competencia de su superior jerárquico. Si el recurso de apelación es declarado desierto y contra esta declaratoria no se interponen los recursos de ley, el acto queda en firme, y en materia policiva sólo podría revocarse por quien lo emitió, según el artículo 409 del Acuerdo N° 18 de 1989 (Código de Policía de Bogotá), “cuando desaparezcan los motivos que le dieron origen”.

12. Teniendo en cuenta que el recurso de apelación interpuesto por la querellante contra el fallo de septiembre 8 de 1993, fue concedido en el efecto devolutivo, la Sala considera que, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 354 del C.P.C., la autoridad policiva sólo conservaba una competencia limitada al cumplimiento del acto apelado y a la toma de las medidas necesarias para que el recurso se surtiera adecuadamente. Esto es así por cuanto el auto que declara desierto el recurso de apelación no tiene la virtud de autorizar al funcionario de primera instancia para pronunciarse sobre el fondo del acto recurrido. Una vez declarado desierto el recurso y sin que contra tal declaratoria se hubiese interpuesto recurso alguno, la resolución del 8 de septiembre de 1993 quedó en firme y sólo podía ser revocada por la inspección 1“B” de Policía de Usaquén, cuando desaparecieran los motivos que le dieron origen, pero en ningún caso la Inspección conservaba la facultad de declarar la nulidad de la mencionada Resolución.

Esta Corporación prohíja el argumento de la Personería Delegada para la Policía del Distrito Capital, según el cual la Inspección de Policía sólo podía revocar el auto de diciembre 6 de 1993, que declaraba desierto el recurso de apelación por expresa vulneración del artículo 456 del Código de Policía de Bogotá². La inspección ha debido enviar el expediente al Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, con el objeto de que se pronunciara sobre la

legalidad de la Resolución apelada. De ningún modo conservaba competencia para declarar, de oficio, la nulidad de la resolución de septiembre 8 de 1993.

Al entrar a decidir aspectos concernientes al fondo de la Resolución expedida el 8 de septiembre de 1993, la Inspectora 1ª "B" de Policía de Usaquén, se arrogó las competencias de su superior jerárquico, obrando por fuera de todo marco legal y obedeciendo a su simple voluntad. Con esto, vulneró el derecho de acceso a la justicia de las partes trabadas en la querella N° 347/93 pues impidió que una Corporación de mayor jerarquía (el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá) pudiera pronunciarse sobre el fondo del proceso policivo, saneándolo si hubiera sido del caso. Este proceder vulneró así mismo el derecho fundamental al debido proceso de las partes por la pretermisión de "las formas propias de cada juicio" (C.P., artículo 29) y del principio de la doble instancia (C.P., artículo 31).

13. Pero el defecto orgánico referente a la falta de competencia de la funcionaria para decretar la nulidad de un acto en firme expedido por su propio despacho, no es el único que amerita un pronunciamiento de esta Corporación respecto de la resolución de 11 de julio de 1994, dado que la actora formula otro cargo que merece estudio separado y que hace referencia a la declaratoria de oficio de nulidades procesales que no están consagradas como tales en la legislación aplicable.

14. Es necesario recordar que ni el Código Nacional de Policía, ni el Código de Policía de Bogotá regulan lo relativo a nulidades. Por esta razón en este tema es necesaria la aplicación subsidiaria de las normas del Código de Procedimiento Civil.

En punto a nulidades procesales, el sistema jurídico colombiano establece que ellas no pueden existir sin que previamente se encuentren tipificadas en una norma. Ha sido jurisprudencia reiterada de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia desde 1954, que las causales de nulidad son taxativas y no son susceptibles del criterio de analogía en su interpretación y aplicación (véanse, entre otras, las sentencias de noviembre 22 de 1954, agosto 22 de 1974, abril 1º de 1977, junio 28 de 1979, etc.). Sólo los casos supuestos taxativamente en los artículos 140 y 141 del Código de Procedimiento Civil, pueden ser considerados vicios invalidadores de la actuación cuando el juez los declare expresamente y, por lo tanto, ninguna circunstancia diferente podrá ser invocada para invalidar de oficio actuaciones procesales. El estatuto procesal civil descartó la llamada teoría de las nulidades

constitucionales o del antiprocesalismo, según la cual el juez puede apreciar de manera discrecional la gravedad de las irregularidades cometidas en el proceso y decretarlas según su propio criterio. La Corte Suprema de Justicia sobre este particular ha expresado:

“La teoría del llamado antiprocesalismo, de la cual se hizo uso y abuso antes del nuevo estatuto procesal civil, permitía considerar a discreción del juzgador, la existencia de irregularidades cuya gravedad y trascendencia no tenía pauta y que, al ser comúnmente aceptadas con ese carácter, implicaban derrumbar la estabilidad de los procesos por las más nimias circunstancias con claro desconocimiento no solo del fenómeno y alcance de la preclusión procesal, sino de la misma lealtad debida al juez y a la parte” (Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de junio 28 de 1979 MP. Alberto Ospina Botero).

Las demás causales de nulidad pueden ser saneadas si se presentan las circunstancias previstas en el artículo 144 del C.P.C.: omisión de la parte en alegarla oportunamente; convalidación expresa de las partes; actuación procesal de la persona indebidamente representada, citada o emplazada sin alegar la nulidad; cumplimiento de la finalidad del acto procesal viciado, que no apareja violación del derecho de defensa; la falta de competencia distinta de la funcional no alegada como excepción previa; tramitación de un asunto por la vía ordinaria cuando debía haberse surtido un proceso especial.

El trámite que debe darse a la declaratoria de nulidad varía según se trate de un vicio saneable o insaneable. El artículo 145 del C.P.C. enseña que, en tratándose de nulidades que no admiten convalidación, el juez debe declararlas de oficio, en cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia. Si el vicio que advierte es saneable, el juez ordenará ponerlo en conocimiento de la parte afectada mediante auto. Si dentro de los tres días siguientes a la notificación la parte no alega la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso. Si la nulidad es alegada, el juez procederá a declararla. Es pertinente aclarar que cuando se tramita un recurso de apelación, así éste no verse sobre el aspecto de las nulidades, el superior tiene la expresa facultad de pronunciarse acerca de los vicios que observe, según lo dispone el artículo 357 del C.P.C.

Por último, el artículo 145 del Estatuto Procesal Civil señala que los efectos de la nulidad sólo comprenden la actuación posterior al motivo que la produjo, y que resultó afectada por éste.

15. La Corte se pregunta si la declaratoria de nulidad que la Inspectora 1ªB de Policía de Usaquén decretó a través de la resolución de julio 11 de 1994, cumplió con las normas que regulan el instituto de las nulidades procesales en la legislación civil aplicable a los procesos civiles de policía.

Como se deduce de la lectura de la decisión de julio 11 de 1994, la autoridad policiva consideró que constituían causal de nulidad los siguientes hechos:

(1) la actuación de las religiosas a lo largo del proceso sin ser parte en éste; (2) la falta de notificación a Alfonso E. Mattos y la negligencia de la Inspección para hacerlo comparecer al trámite policivo; (3) la infracción al artículo 432 del Código de Policía de Bogotá, que ordena que la providencia que pone fin a la querella de amparo a la posesión, debe ser dictada dentro de la diligencia de inspección ocular y en presencia de las partes.

Ninguno de los hechos anteriormente mencionados está tipificado como vicio que permita al mismo despacho que profirió el acto proceder a su anulación y, menos aún, se encuentran dentro de aquellas nulidades consideradas como insaneables por el artículo 144 del mismo código, únicas que pueden ser declaradas de oficio.

Si bien dentro del trámite anterior a la expedición de la Resolución de julio 11 de 1994 pudieron presentarse varias irregularidades, como el desconocimiento del artículo 432 del Código de Policía de Bogotá, especialmente, éstas habrían podido ser corregidas por el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, en el trámite de la apelación contra el fallo de septiembre 8 de 1993.

Queda claro que en la resolución de julio 11 de 1994, la Inspectora 1ªB de Policía de Usaquén declaró nulidades no contempladas como tales por el artículo 140 del C.P.C. Adicionalmente, procedió de oficio a dicha declaratoria contraviniendo lo establecido en el artículo 145, ibídem, según el cual sólo las nulidades insaneables pueden ser decretadas de manera oficiosa. Con la declaratoria de oficio de nulidades saneables, la autoridad policiva violó el derecho al debido proceso de las partes envueltas en la querella policiva N° 347/93, como quiera que irrespetó las formas propias del proceso policivo que en punto a nulidades se encuentran reguladas en el Código de Procedimiento Civil.

En este caso, la actuación de la autoridad de policía carece de fundamento objetivo. No

existe en el ordenamiento jurídico ninguna norma que le permita declarar, tal como lo hizo, la nulidad de oficio por las causales antes anotadas. Así mismo, ni las partes afectadas por el acto declarado nulo, ni el Ministerio Público, la impulsaron a declarar la nulidad de un acto dictado 9 meses antes de tal declaratoria, lo que permite pensar a esta Sala que la funcionaria actuó sometida exclusivamente a los mandatos de su voluntad. Y por último, la declaratoria de nulidad de la resolución en cuestión, tuvo como efecto la vulneración del debido proceso de las partes interesadas en el asunto de fondo sometido a la instancia policiva, al desconocer las formas propias del proceso policivo.

La apreciación estricta de las causales de nulidad no obedece a un simple afán de formalismo sin ningún asidero material. Por el contrario, con ella se busca hacer efectivos los valores constitucionales de la justicia y la seguridad jurídica. La observancia de las normas procesales no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar la justicia. El que la forma no sea un fin en sí mismo es la razón que sustenta el hecho de que determinados actos procesales, formalmente nulos, son eficaces, pues, no obstante su irregularidad, cumplieron su finalidad sin violar el derecho de defensa, tal como acertadamente lo consagra el numeral 4 del artículo 144 del C.P.C.

Inexistencia de otro Mecanismo de Defensa Judicial

16. Si bien la acción de tutela fue interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, encuentra la Sala que es evidente la inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial para la protección del derecho fundamental al debido proceso de la comunidad religiosa. En efecto, por expresa disposición del artículo 82 del C.C.A., la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conoce de las decisiones proferidas en los procesos de policía.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE

PRIMERO.- Revocar el Fallo de tutela proferido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del

Consejo Superior de la Judicatura del 15 de febrero de 1995.

SEGUNDO.- Confirmar, por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia de tutela de diciembre 19 de 1994, proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

TERCERO.- Líbrese comunicación al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995)).

1Ver entre otros, los fols. 2, 29, 40, 79, y 89, del cuaderno 2; fols. 3, 7, 172 a 177, 181 a 184, 204 a 206, y 210, del cuaderno 3.

2 El artículo 456 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo N° 18 de 1989) dice textualmente: “La actuación en los procesos de policía se surtirá en papel común, en original y copia y en forma gratuita. Cuando la apelación de la sentencia se conceda en el efecto devolutivo esta se debe surtir en el cuaderno original.”