

PROCESO POLICIVO-Función jurisdiccional de autoridades

PROCESO POLICIVO-Procedencia excepcional de tutela

Es cierto que a través de la acción de tutela puede procurarse la protección de aquellos derechos fundamentales vulnerados en el proceso policivo. No obstante, para que ello sea así se requiere que se haya incurrido en acciones u omisiones de tal entidad, que, además de viciar su validez legal, conculquen las garantías constitucionales de trascendencia procesal y le hagan perder al proceso policivo su legitimidad como acto de poder público. De allí que la acción de tutela no sea un mecanismo idóneo para suscitar en una nueva sede un debate ya planteado y decidido en el curso de las instancias policivas, mucho más si lo allí resuelto se apoya en las pruebas practicadas en la actuación y en los hechos inferidos a partir de esas pruebas. En ese tipo de supuestos está vedada la intervención del juez constitucional pues éste, so pretexto de proteger derechos que no han sido conculcados, no puede interferir en las esferas de actuación que el constituyente ha atribuido a los poderes públicos ya que, de hacerlo, desconocería su propia naturaleza, se atribuiría funciones que no le han sido encomendadas y se deslegitimaría a sí mismo como supremo defensor del Texto Superior y de los derechos fundamentales.

PROCESO POLICIVO-Posesión sobre predio objeto de actos perturbadores

PROCESO POLICIVO-No resuelve debates sobre derechos reales

VIA DE HECHO-Inexistencia

Referencia: expediente T-534.583

Acción de tutela de Ernesto Mendoza Lince y María Emma Mendoza de Casas contra la Inspectora de Policía de Sabanilla Montecarmelo y el Alcalde Municipal de Puerto Colombia.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de la tutela instaurada por Ernesto Mendoza Lince y María Emma Mendoza de Casas contra la Inspectora de Policía de Sabanilla Montecarmelo y el Alcalde Municipal de Puerto Colombia.

I. ANTECEDENTES

A. Reseña fáctica

El 8 de marzo de 2001, María Emma Mendoza de Casas y Ernesto Mendoza Lince, a través de apoderado, solicitaron a la Inspección de Policía de Sabanilla Montecarmelo amparo policivo contra Miguel Bolívar Acuña y personas indeterminadas sobre un predio de su propiedad ubicado en la Calle 5 No. 11-50, Lotes 1-10 del Bloque 23 de la Parcelación Sabanilla del Corregimiento de Salgar, Municipio de Puerto Colombia; predio adquirido mediante escritura pública No.3172 del 6 de septiembre de 1994, otorgada en la Notaría Quinta de Barranquilla, con Matrícula No.040-261087 y cuya posesión había sido objeto de actos perturbadores. Los querellantes solicitaron se ordenara la cesación de los actos perturbadores, el amparo ante cualquier acto de esa índole, la suspensión de las obras adelantadas por los querellados y el desalojo y desocupación del inmueble.

La Inspección de Policía de Sabanilla Montecarmelo avocó el conocimiento de la querella, suspendió las obras que se estaban realizando en el predio y, el 20 de abril de 2001, realizó una diligencia de inspección ocular. En ese acto, después de que los peritos verificaran la correspondencia existente entre el lote ocupado y aquél identificado en los documentos aportados por los querellantes, intervino Miguel Bolívar Acuña, quien exhibió la escritura pública 854 del 17 de junio de 1970, en la que consta la venta que le hizo Germán Palacios Madrid del lote de terreno No.7 del Bloque 23 del predio conocido con el nombre de Sabanilla, localizado sobre la banda sur de la Rambla Marina entre las carreras 4B y 5B del

Corregimiento de Salgar. Además aportó dos declaraciones extrajudicio en las que se daba cuenta de la posesión que venía ejerciendo desde tiempo atrás sobre el predio en mención.

El querellado solicitó que se suspendiera el procedimiento adelantado y que se dejara en libertad a las partes para acudir a la jurisdicción ordinaria pues si bien admitió que la escritura que exhibió no contaba con registro inmobiliario alguno, con base en ella ha ejercido actos de posesión sobre el predio por un lapso superior a 31 años. A esta petición se opuso el apoderado de los querellantes, quien solicitó continuar con la diligencia y conceder el amparo policivo solicitado.

El 6 de julio de 2001 la Inspección dictó sentencia inhibiéndose de resolver la solicitud de amparo policivo y dejando a las partes en libertad para que acudieran a la justicia ordinaria a resolver el conflicto suscitado. Para ello argumentó que carecía de competencia para pronunciarse sobre la posesión planteada por el querellado pues ella se apoyaba en prueba documental y testimonial que impedía considerarlo como un ocupador de hecho.

El 26 de julio de 2001 el apoderado de los querellantes interpuso recurso de apelación contra la decisión, recurso que fue resuelto el 17 de agosto por el alcalde de Puerto Colombia. Este funcionario confirmó la decisión advirtiéndole que tanto los querellantes como el querellado habían aportado títulos de propiedad, que el último alegaba posesión sobre el predio por más de 30 años y que ante esas circunstancias no había lugar a proteger situaciones de hecho existentes puesto que se trataba de un conflicto que debía resolver la justicia ordinaria.

B. La tutela instaurada

El 5 de septiembre de 2001 los querellantes, por medio de apoderado, interpusieron acción de tutela contra la Inspectora de Policía de Sabanilla Montecarmelo y el Alcalde de Puerto Colombia, funcionarios a los que acusaron de haber vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso al no haber valorado las pruebas por ellos presentadas y al haber valorado de manera equivocada las pruebas presentadas por el querellado. Por ello solicitó se le ordenara a tales funcionarios volver a decidir el proceso policivo pero valorando correctamente las pruebas aportadas. Indicó que la tutela era procedente porque se dirigía contra autoridades públicas, porque los querellantes pertenecían a la tercera edad y porque si bien existía otro mecanismo de protección él era tardío e ineficaz.

II. SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

El 21 de septiembre de 2001 la Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla negó el amparo constitucional pretendido pues no advirtió que a los actores se les haya dado algún tratamiento discriminatorio, y por tanto violatorio del derecho de igualdad, ni encontró tampoco que se haya incurrido en vía de hecho por ausencia o error en la valoración probatoria ya que los querellantes aportaron pruebas relativas no a la posesión sobre el predio sino al derecho de dominio, punto que no es objeto de debate en ese tipo de procesos.

El 7 de noviembre de 2001 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia. Para ello argumentó que la decisión de las autoridades policivas estaba debidamente fundamentada y que el juez constitucional no podía usurpar funciones que corresponden a otras autoridades pues ello atentaría contra los principios constitucionales de autonomía e independencia de las distintas ramas del poder público. Además, estimó que los actores podían ejercer acciones ordinarias ante los jueces civiles con miras a la protección del derecho de propiedad.

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Esta Corporación, en múltiples pronunciamientos ha resaltado los procesos policivos como uno de aquellos ámbitos sujetos al estricto respeto de los derechos fundamentales de trascendencia procesal y de allí por qué haya advertido la posibilidad de que se incurra en vías de hecho si en ese tipo de procesos se desconocen los derechos fundamentales de los intervinientes, en particular en aquellos procesos en los que las autoridades de policía cumplen funciones jurisdiccionales¹.

Uno de tales eventos se presenta cuando la autoridad de policía omite la valoración de las pruebas practicadas² y emite una decisión que desconoce el marco constitucional y legal en el que se ejercen las funciones jurisdiccionales atribuidas excepcionalmente a las autoridades policivas. En ese tipo de eventos, el amparo constitucional procede para rescatar la racionalidad del proceso policivo como ámbito de ejercicio de funciones jurisdiccionales y para afianzar, a través de su protección, el efecto vinculante de los derechos fundamentales sobre los poderes públicos³.

2. Lo expuesto no significa, sin embargo, que la acción de tutela sea un mecanismo apto para dinamizarse como una estrategia más al alcance de quien ha visto frustrada la

pretensión que alentaba en un proceso policivo adelantado de acuerdo con los parámetros constitucionales y legales. Esa no puede ser la naturaleza de la acción de tutela pues por ese camino perdería su carácter de mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales y se convertiría en un instrumento que le permitiría al juez constitucional incidir en las esferas de actuación de los poderes públicos, índole que no solo desconocería los principios de autonomía e independencia de las esferas públicas sino que deslegitimaría a los jueces constitucionales.

En ese tipo de supuestos está vedada la intervención del juez constitucional pues éste, so pretexto de proteger derechos que no han sido conculcados, no puede interferir en las esferas de actuación que el constituyente ha atribuido a los poderes públicos ya que, de hacerlo, desconocería su propia naturaleza, se atribuiría funciones que no le han sido encomendadas y se deslegitimaría a sí mismo como supremo defensor del Texto Superior y de los derechos fundamentales.

3. En el caso presente los actores desataron un proceso policivo con miras a la protección del derecho de posesión sobre un predio del que eran propietarios y que según ellos venía siendo objeto de actos perturbadores. Bien se sabe que de acuerdo con el régimen legal aplicable a este tipo de actuaciones⁴, el querellante debe demostrar la ocupación del predio sin su consentimiento y la pérdida de su tenencia material y que la protección policiva y el consecuente desalojo del querellado procederán siempre que no pueda justificar la ocupación del predio. La decisión que se emita debe apoyarse en la valoración de las pruebas aportadas por el querellante, en aquellas aportadas por el querellado y en las pruebas practicadas por la autoridad de policía, entre ellas la diligencia de inspección al predio de cuya ocupación se trata.

En el caso presente, las autoridades policivas pudieron establecer, a través de prueba documental y testimonial, que el querellado contaba con elementos de juicio que, al menos en principio, justificaban la ocupación del inmueble. Por una parte, exhibió una escritura pública en la que daba cuenta de la compra de un lote de terreno que hacía parte de aquél que los querellantes presentaron como suyo y, por otra, aportó dos declaraciones extrajuicio en las que se daba cuenta de los actos de posesión que aquél venía ejerciendo desde tiempo atrás sobre ese predio. Esa circunstancia fue valorada por la Inspectora de Policía de Sabanilla Montecarmelo y por el Alcalde de Puerto Colombia y de allí por qué aquella, al

dictar el fallo de rigor, y éste, al resolver la apelación interpuesta por el apoderado de los querellantes, se hayan abstenido de ordenar el lanzamiento por ocupación de hecho y hayan dejado a las partes en libertad de acudir a la jurisdicción ordinaria para efectos de la solución del conflicto suscitado. Esta decisión no fue ni caprichosa ni arbitraria sino consecuente con lo acreditado en el proceso y con la naturaleza de la actuación policiva.

De este modo, la Sala encuentra que el querellado, así sea de manera sumaria, había desvirtuado el carácter de perturbador de hecho de un inmueble cuya posesión le incumbía a otro y había aportado un principio de prueba que le permitía discutir la posesión de ese predio. Esa sola circunstancia bastaba para denegar el amparo policivo pretendido y para dejar a las partes en libertad de acudir a la justicia civil ordinaria con la finalidad de determinar quién era el titular del mejor derecho pues el proceso policivo, por expresa previsión legal, no es el escenario adecuado para suscitar, ni muchos menos para resolver, un debate en torno a derechos reales como los de propiedad y posesión⁵.

4. Siendo así las cosas, para la Sala es claro que en el caso presente al invocar una protección constitucional claramente improcedente se está desconociendo la doctrina constitucional sobre la vía de hecho por ausencia de valoración probatoria y la naturaleza del proceso policivo. Lo primero, por cuanto la vía de hecho no está determinada por la emisión de una decisión fundada que desestima las pretensiones del actor sino por el despliegue de un acto de poder que desconoce arbitrariamente la legalidad que lo regula y que conculca derechos fundamentales. Lo segundo, porque se pretende que se propicie un amparo policivo atendiendo sólo el interés del querellante y desconociendo las pruebas aportadas por el querellado y con las que justifica la ocupación del inmueble en cuestión.

En esas condiciones, es evidente que no se ha incurrido en violación de derechos fundamentales pues las autoridades de policía accionadas se limitaron a resolver con base en lo probado y ateniéndose a la naturaleza de ese tipo de actuaciones. Ante esa realidad, esto es, la licitud de la actuación de las autoridades de policía accionadas, el argumento referido a la edad de los actores se muestra sustancialmente insuficiente para generar la protección constitucional pretendida pues ella no puede proceder por el solo hecho de que un proceso policivo haya sido decidido de manera contraria a las pretensiones de unos actores de avanzada edad.

Por los motivos indicados se confirmarán las sentencias proferidas en el curso de las instancias.

DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Confirmar la Sentencia proferida el 21 de septiembre de 2001 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Barranquilla y la Sentencia proferida el 7 de noviembre de 2001 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la Sentencia T-149-98 la Corte reiteró que las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional cuando se trata de procesos relacionados con la posesión, tenencia o servidumbre sobre bienes inmuebles y destacó la procedencia de la acción de tutela por las eventuales vías de hecho en que se pueda incurrir en esos procesos: “Está consagrado en la legislación y así lo ha admitido la doctrina y la jurisprudencia de que cuando se trata de

procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dictan son actos jurisdiccionales, excluidos del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no actos administrativos. En razón de lo anterior y dada la naturaleza material de actos jurisdiccionales que tienen las referidas providencias, cuando se alegue la tutela del debido proceso, por estimarse violado con motivo de la actuación de las autoridades de policía en el trámite de los procesos policivos, para que aquella prospere es necesario que se configure una vía de hecho, en los términos que ha precisado la jurisprudencia de la Corte, pues en esta clase de procesos las autoridades de policía, para el ejercicio de sus competencias, están amparadas por la autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los jueces. Es decir, que como titulares eventuales de la función jurisdiccional, en la situación específica que se les somete a su consideración, gozan de un margen razonable de libertad para la apreciación de los hechos y la aplicación del derecho. No es posible, en consecuencia, pretender que a través de la tutela el juez constitucional se convierta en una instancia revisora obligada de las decisiones de las autoridades de policía, porque ello implicaría sustituir la competencia de dichos funcionarios y desconocer la autonomía e independencia que les son propias. Por consiguiente, sólo cuando se configure una vía de hecho en la actuación policiva puede el juez de tutela invalidar la respectiva providencia y ordenar el restablecimiento del debido proceso”.

2 En la Sentencia T-1009-01, esta Sala de Revisión sintetizó así la doctrina constitucional sobre la vía de hecho por ausencia de valoración probatoria o por arbitraria valoración: “...la doctrina constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales por haberse incurrido en vía de hecho en la valoración probatoria es sumamente clara. Urge que se hayan dejado de valorar pruebas legalmente aducidas al proceso, o que la valoración de esas pruebas legalmente practicadas se haya hecho desconociendo de manera manifiesta su sentido y alcance y, en cualquier de esos casos, que la prueba sobre la que se contrae la vía de hecho tenga tal trascendencia que sea capaz de determinar el sentido de un fallo. Sólo en esos supuestos es posible la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Los supuestos que no satisfagan esas exigencias no son susceptibles de propiciar el amparo constitucional pues se sustraen al ámbito funcional de esta jurisdicción”.

3 La Sentencia T-576-93, M. P. Jorge Arango Mejía, constituye un importante precedente de la

protección del derecho fundamental al debido proceso en el lanzamiento por ocupación de hecho. En ella se brindó protección constitucional a un querellado al que se le desconocieron arbitrariamente las pruebas aportadas y con las cuales acreditaba ser el poseedor del inmueble del que se pretendía desalojarlo. Se advirtió en ese fallo que la justificación de la ocupación impedía el lanzamiento y que el desconocimiento arbitrario de las pruebas que daban cuenta de esa justificación constituía una vía de hecho contra la que procedía el amparo constitucional.

4 Ley 57 de 1905, artículo 15; Decreto 992 de 1930; Código Nacional de Policía, artículos 125 a 129; Ley 9ª de 1989, artículo 69; Código Civil, artículos 762 y 775, y Decreto 2303 de 1989, artículos 98 a 111.

5 Esta Corporación, en la Sentencia T-048-95, M. P. Antonio Barrera Carbonell, destacó que el proceso policivo tiene naturaleza preventiva y protectora y que ella está referida a situaciones de hecho y no a controversias suscitadas a partir de titularidad de derechos reales. En ese fallo se afirmó que se trata de “un mecanismo preventivo dirigido a restablecer el poder de hecho que el poseedor o tenedor ejerce sobre un bien inmueble o mueble, o específicamente en una servidumbre (arts. 125 y 128 del Código Nacional de Policía), sin que importe en cada caso concreto la valoración jurídica relativa al derecho real o personal que el actor pudiera tener (propiedad, uso, usufructo, servidumbre, arrendamiento, etc.). En el “amparo policivo” no se discute ni decide por tanto, sobre la fuente del derecho que protege al actor o a sus contradictores (art. 126), por lo que el debate se limita exclusivamente a preservar o a restablecer la situación de hecho al estado anterior (statu quo) a la perturbación o a la pérdida de la posesión o tenencia del demandante sobre el bien. Ese es el sentido con que se regula por el artículo 125 del Código de Policía la figura del amparo... Sólo frente al juez competente puede plantearse el debate en torno al derecho sustancial en conflicto, es decir, sobre la titularidad del respectivo derecho real o personal (propiedad, posesión, tenencia en debida forma, etc.), cuando aquél conozca del proceso a que dé lugar el ejercicio de la correspondiente pretensión procesal... las providencias policivas tienen un alcance precario y provisorio porque no pueden resolver sobre cuestiones de fondo como las atinentes a la definición de los derechos sustanciales vinculados al objeto del amparo que puedan corresponder a las partes; sus efectos son limitados en el tiempo y, en vista de lo cual, pueden ser modificadas por la sentencia judicial con que se resuelva la respectiva controversia”.