

Sentencia No. T-398/94

DERECHO DE POSTULACION/ESTUDIANTE DE DERECHO-Asistencia legal/LANZAMIENTO-Oposición

El querellado solicitó al Inspector de Policía que le permitiera ser asistido por un estudiante de derecho, pero tal petición fue denegada en consideración a que el Decreto 196 de 1971 exige un abogado titulado para tal representación. Es necesario precisar que el estatuto del ejercicio de la profesión de Abogado -Decreto 196 de 1971-, dispone en su artículo 28 que, por excepción, se podrá litigar en causa propia sin ser abogado inscrito: "4. En los actos de oposición en diligencias judiciales o administrativas, tales como secuestro, entrega o seguridad de bienes, posesión de minas u otros análogos. Pero la actuación posterior a que dé lugar la oposición formulada en el momento de la diligencia deberá ser patrocinada por abogado inscrito, si así lo exige la ley.". El señor Inspector dio la palabra al querellado, dejó constancia de las razones que expresó para oponerse y de las peticiones que formuló y, dentro de la actuación, resolvió todos y cada uno de los asuntos planteados. Por lo tanto, no obra en el expediente de tutela prueba alguna que indique la violación del debido proceso, en lo que respecta a la vocería en la diligencia de lanzamiento, del entonces querellado.

DERECHO A CONTROVERTIR PRUEBAS-Improcedencia

Los opositores en la diligencia de lanzamiento, solicitaron al Inspector, recibir el testimonio de varios vecinos del lugar a quienes les constaban los hechos, para controvertir lo afirmado en las dos declaraciones extrajuicio que acompañan a la demanda, en lo referente al titular de la posesión efectiva sobre el lote y la fecha real de la ocupación con la que se originó. En el caso que se revisa, es claro, por el mismo dicho del actor, que éste no contaba con la prueba de contrato alguno que justificara siquiera la tenencia y, por tanto, lo que pretendía probar con los testimonios solicitados en la oposición, no era de recibo. Además, es claro que el actor no cuenta con título alguno que justifique legalmente la ocupación, y las pruebas que solicitó versan sobre el tiempo y la naturaleza de la misma, pero no la justifican legalmente. Tampoco el predio ocupado tiene la calidad de baldío, ni el actor invocó esa circunstancia,

por lo tanto no proceden las pruebas que el querellado solicitó y, en consecuencia, tampoco se vulneró su derecho a controvertir las pruebas del demandante.

LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO/INSPECTOR DE POLICIA-Competencia/ALCALDE-Competencia

La competencia de los alcaldes e inspectores de policía, en este tipo de procesos, está condicionada por el tiempo transcurrido a partir de la fecha de la ocupación. Sólo dentro de los treinta (30) días siguientes a aquél en que se dio, puede instaurarse la respectiva querrela policiva pues, vencido este término, las acciones pertinentes son las posesorias ante los jueces civiles.

MEJORAS-Reconocimiento/JURISDICCION ORDINARIA/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

El actor, según consta en el acta de la diligencia de lanzamiento, solicitó el reconocimiento de las mejoras hechas por él en el terreno. Pero no podía el señor Inspector conceder el derecho de retención al querellado, sin arrogarse la competencia del juez civil. Así, a éste sólo le queda acudir ante la jurisdicción ordinaria para reclamar el valor de las expensas y mejoras, pues, existiendo esa vía de defensa judicial, tampoco para estos efectos procede la acción de tutela.

Ref.: Expediente No. 37656

Temas:

Existencia de otros mecanismos judiciales de defensa.

Derecho al debido proceso.

Inaplicación de una norma departamental en materia de policía.

Actor: Francisco Torres Martín.

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

En Santafé de Bogotá D.C., a los ocho (8) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la Sala Cuarta de revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a dictar sentencia en la revisión del fallo de instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul, Casanare, en el proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1. HECHOS.

Según afirmó el actor en su demanda, siendo casado, padre de tres hijos y careciendo de casa de habitación, el 18 de febrero de 1994 se vio precisado a ocupar un lote de terreno situado en la carrera 22 con calle 18a de Aguazul, Casanare, pues en ese municipio "...no se consigue una pieza en arriendo y menos cuando uno es padre de tres hijos" (folio 1).

El lote estaba sin cercar, cubierto de maleza, nadie se ocupaba de su mantenimiento y, según le manifestaron los vecinos, se creía que era del municipio.

El actor, sin ocultarlo y sin enfrentarse a nadie que pretendiera oponerse, procedió a limpiar el lote de malezas, lo cercó, sembró matas de plátano, naranjo y mango, construyó en él "...una casa en paroy con techo de zinc, donde entré a vivir con mi familia" (folio1), e inició la construcción de un pozo séptico, mientras se ocupaba también en obtener el sustento de la familia.

El 25 de marzo, una empleada de la Inspección Municipal de Policía le notificó personalmente el auto admisorio de una querrella de lanzamiento por ocupación que, en su contra, había interpuesto la señora Leticia Ramírez a través de un apoderado.

El mismo día, fue colocado un aviso sobre la puerta de la casa, en el que se informaba que el día siguiente (26), a las 8:00 de la mañana, se efectuaría su desalojo y el de las personas que allí residían.

El 26 de marzo se inició la diligencia, procediendo el señor Inspector a identificar el predio y a hacer constar sus linderos en el acta. Le concedió la palabra al señor Torres Martín y a su cónyuge, quienes manifestaron su oposición y solicitaron algunas pruebas, escuchó a la apoderada de la querellante y decidió ordenarles a quienes halló en el predio que se retiraran voluntariamente del mismo, se negó a recibir los testimonios solicitados por los querellados y suspendió la diligencia, indicando que se culminaría el 29 del mismo mes, a partir de las dos de la tarde, "...para así dar oportunidad al señor Francisco Torres Martín para que haga uso de su apoderado (sic) que ha hecho mención y así dar oportunidad de defender sus derechos..." (folio 33).

El 29 de marzo continuó la diligencia como estaba previsto. Se le dio la palabra al querellado, quien planteó nuevamente las razones en las que se fundaba su oposición. Sin embargo, éstas fueron desechadas por el señor Inspector, quien fundamentó su decisión en el artículo 603 del Código de Policía del Casanare y procedió al lanzamiento, negándose también a reconocer las mejoras reclamadas por el querellado y a ordenar su pago. Según afirma el señor Torres Martín, la apoderada de la querellante procedió a destruir lo que él había plantado y cuidado, sin que el señor Inspector interviniera para impedirlo.

2. DEMANDA DE TUTELA.

El 4 de abril de 1994, el señor Torres Martín presentó ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul, una demanda de tutela en la que narró los hechos expuestos en el aparte anterior de esta providencia, reclamó que en la actuación policiva se le había violado el derecho al debido proceso, y solicitó que se declarara la nulidad de lo actuado en el trámite de la querella y, en consecuencia, se ordenara volver las cosas a su estado anterior y dejarle en posesión del predio.

3. FALLO DE INSTANCIA.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul admitió la demanda, practicó algunas pruebas y resolvió -18 de abril de 1994-, negar por improcedente la tutela impetrada, con base en las consideraciones que se transcriben a continuación:

"La figura del debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones que se realicen en los estrados judiciales e igualmente es válido para toda actividad de la Administración Pública en

general, sin excepción de índole alguna y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular.

El debido proceso es derecho fundamental. Los derechos que pueden ser objeto de tutela son los fundamentales, según prevé el art. 86 de la Constitución Nacional. Esta a su vez en el título segundo contempla el debido proceso.

En sentido amplio el debido proceso es un conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales, administrativos que deben cumplirse, para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea fundamentalmente válida, sino también para que se constituya en garantía del orden y de la justicia.

En sentido restringido la doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia.

De igual manera el Código de Policía de la Intendencia del Casanare contempla que para los casos de lanzamiento por ocupación de hecho y contra las providencias proferidas por los funcionarios de Policía proceden los recursos y en su art. 603 contempla que si durante la diligencia y antes de practicarse el lanzamiento, el ocupante del inmueble exhibe un título o prueba que justifique legalmente la ocupación, el Alcalde o el Inspector suspenderá la diligencia... quedando en libertad los interesados para recurrir al poder judicial.

Según el art. 6°. num. 1°. del Decreto 2591 de 1991 y examinadas las condiciones de procedencia de la acción de tutela solicitada se encontró que no es procedente en este caso, por cuanto existen otros recursos o medios de defensa judicial” (folios 47 y 48)

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión de instancia del proceso de la referencia, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Constitución Política. Corresponde proferir esta providencia a la Sala Cuarta de Revisión, según el reglamento interno de la Corporación y el auto de la Sala de Selección Número Seis fechado el 3 de junio del presente año.

2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

El juez Promiscuo Municipal de Aguazul decidió que la protección solicitada por el señor Francisco Torres Martín, a través de la acción de tutela debía denegarse, “por cuanto existen otros recursos o medios de defensa judicial”, sin precisar cuáles.

En las consideraciones del fallo de instancia, se afirma que el señor Torres Martín pudo haber interpuesto, en contra de la decisión del señor Inspector Municipal de Policía, los recursos consagrados en el Código de Policía de la Intendencia del Casanare. Aunque tal norma departamental no consta en el proceso, el Código Nacional de Policía consagra la procedencia del recurso de apelación contra esta clase de decisiones; existiendo entonces la posibilidad de una segunda instancia, que no se dió por falta de la actuación del querellado, la Corte tiene que concluir que éste tenía un medio judicial de defensa que no ejerció oportunamente y, no puede utilizar la tutela para intentar remediar la omisión en la que incurrió.

El artículo 82 del Código Contencioso-Administrativo claramente excluye del control judicial de la administración, las decisiones que los alcaldes o inspectores adopten en el trámite de los procesos civiles de policía. Dice el inciso segundo del citado artículo: “La jurisdicción de lo contencioso-administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley”.

Ante la jurisdicción civil, puede acudir la persona que sea privada injustamente del bien que venía poseyendo, para que, a través de la acción posesoria de despojo (art. 982 del Código Civil), le sea protegido su derecho. Sin embargo, ante esa jurisdicción, la privación de la posesión por orden de un Inspector de policía, no es injusta, y el juez civil no es competente para pronunciarse sobre la violación a los derechos fundamentales de la persona, en el trámite de una querella.

Sin embargo, como se verá en el análisis de la presunta violación del derecho al debido proceso, al actor de la presente tutela sólo le asistiría el derecho a reclamar, si se le considera poseedor de buena fé, el valor de las mejoras realizadas. Para esa reclamación, cuenta con el proceso civil ordinario y, en consecuencia, no procede la acción de tutela.

3. DEBIDO PROCESO

Según el artículo 29 de la Constitución Nacional, el derecho fundamental al debido proceso debe observarse tanto en las actuaciones judiciales como administrativas. De acuerdo con esta disposición, toda persona y sus actos deben ser juzgados conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez competente y con la observancia de las formas propias de cada juicio.

Debe, en consecuencia, dotarse a quien se juzga, de una serie de garantías que hagan posible dentro del proceso, el ejercicio de todos los medios de defensa consagrados para la vía procesal de que se trate y, en especial, de los medios estipulados en el artículo citado: derecho de defensa, derecho de postulación, publicidad de la actuación, cumplimiento de los términos, derecho a presentar pruebas y a controvertir las que le perjudiquen, a interponer los recursos procedentes y "...a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho".

3.1. DERECHO DE POSTULACIÓN

El querellado solicitó al Inspector de Policía de Aguazul que le permitiera ser asistido por un estudiante de derecho, pero tal petición fue denegada en consideración a que el Decreto 196 de 1971 exige un abogado titulado para tal representación.

Es necesario precisar que el estatuto del ejercicio de la profesión de Abogado -Decreto 196 de 1971-, dispone en su artículo 28 que, por excepción, se podrá litigar en causa propia sin ser abogado inscrito: "4. En los actos de oposición en diligencias judiciales o administrativas, tales como secuestro, entrega o seguridad de bienes, posesión de minas u otros análogos. Pero la actuación posterior a que dé lugar la oposición formulada en el momento de la diligencia deberá ser patrocinada por abogado inscrito, si así lo exige la ley."

Ya que el señor Inspector no dejó en el acta de la diligencia, la constancia de que habla el artículo 29, numeral 1, del mismo decreto "1. En los asuntos de que conocen los funcionarios de policía, que se ventilen en municipios que no sean cabecera de circuito y en donde no ejerzan habitualmente por lo menos dos (2) abogados inscritos, circunstancia que hará constar el funcionario en el auto que admita la personería."..., ha de asumirse que la excepción de que trata, tampoco procedía.

Según consta en el acta de la diligencia, tanto el día 26, al iniciarse la actuación, como el 29, al concluirse, el señor Inspector dio la palabra al querellado, dejó constancia de las razones que expresó para oponerse y de las peticiones que formuló y, dentro de la actuación, resolvió todos y cada uno de los asuntos planteados.

Así, en estricto sentido, tiene que afirmarse que no obra en el expediente de tutela prueba alguna que indique la violación del debido proceso, en lo que respecta a la vocería en la diligencia de lanzamiento, del entonces querellado y ahora actor, Torres Martín.

3.2. DERECHO A CONTROVERTIR LAS PRUEBAS DE LA CONTRAPARTE.

Los opositores en la diligencia de lanzamiento -Torres Martín y su cónyuge-, solicitaron al Inspector, recibir el testimonio de varios vecinos del lugar a quienes les constaban los hechos, para controvertir lo afirmado en las dos declaraciones extrajuicio que acompañan a la demanda, en lo referente al titular de la posesión efectiva sobre el lote y la fecha real de la ocupación con la que se originó.

Al negar tal petición, el señor Inspector dijo basarse para ello en el mandato del artículo 603 del Código de Policía del Casanare, que sólo admite controvertir la prueba sumaria que debe acompañar a la demanda de querella, con la prueba plena de la propiedad sobre el bien (día 26 de marzo). Al continuar la diligencia el día 29, el actor expresamente le solicitó inaplicar tal norma. Sin embargo, como se verá a continuación, las normas nacionales que regulan la posibilidad de controvertir las pruebas del querellante -Ley 57 de 1,905 y Decreto 992 de 1930-, respaldan la decisión adoptada por el funcionario.

Este no accedió a la solicitud del opositor; sin embargo, el derecho de controvertir las pruebas sólo puede ser protegido por el juez de tutela en los términos en los que ha sido reglamentado por la ley para la querella de lanzamiento por ocupación. Es decir, en los términos de los artículos 15 de la Ley 57 de 1905 y 13 del Decreto 992 de 1930.

Dice el artículo 15 de la Ley 57 de 1905: “Cuando una finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de

las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento...”

En el caso que se revisa, es claro, por el mismo dicho del actor, que éste no contaba con la prueba de contrato alguno que justificara siquiera la tenencia y, por tanto, lo que pretendía probar con los testimonios solicitados en la oposición, no era de recibo.

El artículo 13 del Decreto 992 de 1930, contempla dos hipótesis en las que la facultad de controvertir las pruebas del querellante es más amplia; sin embargo, ninguna de ellas corresponde a los presupuestos de hecho que originaron la presente acción, como se pasa a explicar.

El primer caso regulado por el artículo en comento, está consagrado en estos términos: “Si antes de practicarse el lanzamiento, el acupante de la finca o heredad exhibiere un título o prueba que justifique legalmente la ocupación, el alcalde suspenderá la diligencia del lanzamiento, quedando en libertad los interesados para ocurrir al poder judicial...” Es claro que el señor Torres Martín no cuenta con título alguno que justifique legalmente la ocupación, y las pruebas que solicitó versan sobre el tiempo y la naturaleza de la misma, pero no la justifican legalmente.

El segundo caso, hace relación al demandado que “...alegare su condición de ocupante de baldíos...” Como el predio ocupado claramente no tiene la calidad de tal, ni el señor Torres Martín invocó esa circunstancia, no proceden las pruebas que el querellado solicitó y, en consecuencia, tampoco se vulneró su derecho a controvertir las pruebas del demandante.

3.3. COMPETENCIA PARA ORDENAR EL LANZAMIENTO.

Las autoridades de policía, según lo dispone el artículo 2 de la Constitución Nacional - desarrollado por el artículo 1 del Código Nacional de policía-, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra , bienes, etc. La ley 57 de 1905 les otorga competencia a dichas autoridades para adelantar los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho y fija el procedimiento al cual deben sujetarse.

La competencia de los alcaldes e inspectores de policía, en este tipo de procesos, está

condicionada por el tiempo transcurrido a partir de la fecha de la ocupación. Sólo dentro de los treinta (30) días siguientes a aquél en que se dio, puede instaurarse la respectiva querrela policiva pues, vencido este término, las acciones pertinentes son las posesorias ante los jueces civiles.

El término de treinta días lo cuenta el querellante desde el momento en que se entera de la ocupación y, la prueba siquiera sumaria sobre ese período, debe acompañarla a la demanda. Sin embargo, si el querellado prueba que viene poseyendo el bien por más de ese término, para los efectos civiles, interrumpió el término de posesión de aquél y es el juez civil el único competente para regular los derechos que corresponden al nuevo y al anterior poseedor.

Cuando el Inspector encuentra que el demandado aportó dicha prueba al procedimiento policivo, ha de declararse inhibido para atender las peticiones de la demanda por ser incompetente, debe ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que las encontró y dejar a las partes en libertad de acudir ante la jurisdicción civil.

En el caso bajo revisión, el Inspector sólo admitió y valoró las pruebas de la parte actora. El juez de tutela ordenó y practicó las pruebas solicitadas por el señor Torres Martín y encontró que según ellas, el Inspector era competente para haber ordenado el lanzamiento, pues no habían transcurrido los treinta (30) días contados desde la ocupación.

En conclusión, por este aspecto no procede tutelar el derecho reclamado por el actor.

3.4. DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LAS MEJORAS.

El señor Torres Martín, según consta en el acta de la diligencia de lanzamiento, solicitó el reconocimiento de las mejoras hechas por él en el terreno.

También consta en el acta, que se identificó plenamente el terreno pero no se dejó constancia de qué clase de mejoras había realizado el querellado, sino que, además, se toleró la destrucción de las mismas, antes de que el juez civil se pronunciara sobre la naturaleza de la posesión del reclamante y, con base en esto, sobre la procedencia del reconocimiento y pago de esas mejoras.

Procediendo el lanzamiento, como se desprende de las consideraciones que anteceden y de las pruebas anexadas por la querellante a su demanda -escritura pública registrada y declaraciones extrajuicio-, no podía el señor Inspector conceder el derecho de retención al querellado, sin arrogarse la competencia del juez civil. Así, a éste sólo le queda acudir ante la jurisdicción ordinaria para reclamar el valor de las expensas y mejoras, pues, existiendo esa vía de defensa judicial, tampoco para estos efectos procede la acción de tutela.

4. DECISION.

En razón de las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul, Casanare, fechada el dieciocho (18) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

SEGUNDO. Comunicar la presente providencia al Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul, Casanare, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

