

T-431-93

Sentencia No. T-431/93

ACTO POLICIVO-Naturaleza/ACCION DE TUTELA

Las decisiones que ponen término a un proceso civil de policía (el cual se inicia con la querella), no son objeto de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa, en consecuencia, estas actuaciones administrativas de carácter políctico son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela, en especial en el evento de una vulneración de los derechos constitucionales fundamentales.

DEBIDO PROCESO-Vulneración/DERECHO A LA PROPIEDAD-Perturbación/LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO/POSESION DEL INMUEBLE

La Inspector de Policía al adoptar la decisión de llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, ordenando el desalojo de la accionante del predio sin fundamento legal y violando las normas que amparan estos procedimientos, vulneró los derechos al debido proceso y a la defensa de la peticionaria. Así mismo, se vulneraron estos derechos por haber obtenido la sociedad la entrega del inmueble sin el lleno de las formalidades de un juicio ordinario, que es el único que tenía la mencionada sociedad querellante, en virtud a lo dispuesto por el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

Las actuaciones y aún las omisiones no sólo de las autoridades judiciales, sino igualmente de los funcionarios administrativos, cuya ostensible y flagrante desviación o desconocimiento del ordenamiento jurídico las convierte en verdaderas vías de hecho, son susceptibles de la protección y el amparo que a través de la acción de tutela se otorga.

AUTORIDAD PUBLICA-Concepto/INSPECTOR DE POLICIA/VIA DE HECHO

Por autoridad pública debe entenderse “aquellos servidores públicos llamados a ejercer dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados”. Por lo tanto, entendiendo como autoridades públicas a los Inspectores de Policía, no son ajenos al

desconocimiento e inaplicación de las reglas propias del debido proceso en el ejercicio de sus funciones. Cuando así sucede, es decir que por su conducta o accionar incurren en vías de hecho, vulneran derechos fundamentales, por lo que se hace susceptible su protección mediante la acción de tutela.

REF: Expediente No. T-14.886

Peticionaria: BERTHA EDELMIRA DAVILA YAÑEZ contra la Inspector Novena "E" Distrital de Policía de Bogotá.

Procedencia: Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá.

Tema: Derecho al Debido Proceso.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Octubre 11 de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Juzgado 44 Civil Municipal de Bogotá, el día 13 de abril de 1993 y por el Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá, el día 19 de mayo del mismo año, en el proceso de tutela número T-14.886, adelantado por la señora BERTHA EDELMIRA DAVILA YAÑEZ, en su propio nombre, y como representante de la Sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda. y dirigido contra la Inspector Novena "E" Distrital de Policía de Bogotá.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Juzgado 21 Civil del Circuito de Bogotá, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibidem, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

A. Hechos.

La accionante, Bertha Edelmira Davila Yañez, en su propio nombre, y en representación de la sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda., interpuso acción de tutela, por considerar que se le había violado por obra imputable a la Inspección Novena “E” Distrital de Policía de Bogotá, su derecho fundamental al Debido Proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Señala la actora como acto violatorio del derecho al debido proceso, la orden de desalojo proferida por decisión de diciembre 14 de 1992, expedida por la Inspección Novena “E” Distrital de Policía de Bogotá. A su juicio, dicha decisión se produjo en flagrante violación de otros derechos fundamentales, como los de propiedad, trabajo, defensa, igualdad ante la ley, buen nombre, honra y paz, al haberse omitido la observancia de la plenitud de las reglas propias del debido proceso.

La peticionaria fundamenta su solicitud en los siguientes hechos:

Para esa época cursaba ante el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales, el proceso ejecutivo No. 073-R 4100200 en contra del anterior dueño, Juan Humberto Ramírez García, por el no pago de impuestos distritales a cargo del citado predio; como consecuencia lógica pesaban sobre el inmueble las medidas cautelares de embargo y secuestro, medidas que se hicieron efectivas con la inscripción del embargo ante la Registraduría, según oficio No. 1657 de 27 de marzo de 1992, llevándose a cabo también el secuestro del predio en mención el día 12 de agosto del mismo año.

Con motivo de las medidas cautelares practicadas por el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales, se originaron dos situaciones: la discusión de la posesión real y efectiva por parte de un tercero denominado Luis Arcelio Torres Ortiz, quien fuera encontrado en el predio en el acto del secuestro del mismo y, por otra parte, la incursión de la sociedad VIPACON LTDA. como tercero incidentante tratando de probar que era la propietaria del predio “El Porvenir”.

A raíz de lo anterior, la Sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda., como nueva propietaria del citado predio, resolvió comprarle los derechos y mejoras existentes en el inmueble al señor Luis Arcelio Torres Ortiz, lo que se materializó mediante escritura pública

No. 3224 de octubre 22 de 1992 ante la Notaría 33 del Círculo de Santa Fé de Bogotá, ateniéndose de otro lado a las resultas del incidente propuesto por VIPACON LTDA., el que finalmente fue fallado en contra de la firma incidentante.

Manifiesta la peticionaria que en todo caso, la entrega real y material del citado predio se llevó a cabo por parte del Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales e igualmente por su anterior propietario, el señor Juan Humberto Ramírez García a la sociedad compradora, en forma pacífica, pública y tranquila, sin que se vislumbrara oposición alguna a los derechos que como nueva propietaria adquiriera la sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda., el día 22 de octubre de 1992, fecha a partir de la cual le puso, en ejercicio de su derecho, vigilancia al inmueble.

El día 23 de octubre de 1992, la sociedad VIPACON LTDA., a través de su representante legal inició una querella policial, la que correspondió a la Inspección Novena "E" Distrital de Policía, y en la cual se señaló a la sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda. como ocupante de hecho e invasora del predio "El Porvenir", solicitando la querellante, a través del procedimiento administrativo correspondiente, el desalojo de sus moradores.

La Inspector Novena de Policía, desconociendo a juicio de la accionante los hechos dilucidados por el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales, de los cuales tuvo conocimiento al formularse la oposición dentro de la diligencia de lanzamiento, procedió a materializarla argumentando que la sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda. era ocupante de hecho del predio "El Porvenir" y por ende existían motivos para proceder al desalojo como en efecto se hizo, lo cual motivó la presentación de la tutela que se revisa.

B. Petición.

En virtud de los hechos expresados anteriormente, la accionante solicita:

1o. Que se ordene la suspensión de los efectos de la decisión de diciembre 14 de 1992, tomada por la Inspección Novena "E" Distrital de Policía, para proteger los derechos vulnerados, y admitir como medida de conservación y seguridad al respecto, se ponga vigilancia para la propiedad y demás derechos esgrimidos a su favor.

2o. Que se ordene a la Inspección de Policía, que en concreto, admita la oposición

presentada por Representaciones Internacionales Roda Ltda., y a la vez, determine la falta de legitimidad de VIPACON LTDA. para reclamar sobre el inmueble que se identificara con anterioridad, y que en consecuencia no será desalojada la empresa Representaciones Internacionales.

3o. Que de manera subsidiaria, ante la alegación de la existencia de la vía judicial para definir la desviación de poder de la Inspector de Policía, o ante VIPACON LTDA., solicita se ordene ante la inminencia de producirse otros daños fuera de los causados de connotación irremediable, como es la venta aparente a terceros presuntos compradores de buena fé, la insolvencia y liquidación de la sociedad VIPACON LTDA., ante reclamaciones futuras por parte suya, y en la que se vea obligada la Inspector de Policía de hacer llamamiento en garantía o acción de revertimiento para que VIPACON LTDA. responda al efecto.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISIÓN.

A. Sentencia del Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá.

El citado despacho, por providencia de fecha abril 13 de 1993, resolvió conceder la tutela impetrada, con base en las siguientes consideraciones:

1. “El inmueble objeto del proceso administrativo polílico de lanzamiento por ocupación de hecho para el día 22 de octubre de 1992, fecha en la cual se dice se llevó a término la ocupación por parte de los querellados se encontraba embargado y secuestrado por cuenta del Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales de Bogotá y por ende estaba a disposición del secuestro, pues si bien se había ordenado su entrega al demandado en el proceso ejecutivo a su propietario Juan Humberto Ramírez García, lo cierto, es que la entrega no se había verificado, luego entonces, para esa fecha la sociedad querellante VIPACON LTDA., ni el señor Bernabe Forero tenían ningún poder de disposición sobre el referido bien, ni tampoco tenían la posesión y por consiguiente no se encontraban legitimados en causa por activa para incoar la acción de lanzamiento por ocupación de hecho, máxime cuando dentro del proceso ejecutivo del Juzgado de Ejecuciones Fiscales se había establecido que el inmueble que reclamaba la referida sociedad no era el mismo secuestrado”.

2. “Igualmente, se establece que los querellados y ocupantes del inmueble no lo ocuparon arbitrariamente, sino que la posesión o tenencia les fue entregada voluntariamente

por quien en ese momento ocupaba el inmueble sin interesar a qué título lo hacía, señor Luis Arcelio Torres Ortiz, que se hizo en forma provisional y que posteriormente en octubre 29 de 1992, se le hizo en forma definitiva directamente el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales; esto es, que legitimó la entrega provisional que se le había efectuado”.

3. “En este orden de ideas encontramos que si bien el procedimiento del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en un inicio se ajustó a lo dispuesto en la Ley 57 de 1905 y en su decreto reglamentario 992 de 1930, lo cierto es que en el decurso de la diligencia respectiva cambió totalmente la situación, mediante la oposición presentada por Bertha Edelmira Davila Yañez, en su condición de representante legal de la Sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda., pues con la documentación que se le aportó a la Inspector Novena “E” Distrital de Policía se le demostró fehacientemente la justificación de la ocupación, pues como ya se dijo, se le demostró que la ocupación ejercida procedía de una autoridad, como lo es un Juzgado de Ejecuciones Fiscales, luego entonces, dicha funcionaria debió proceder conforme lo indica el art. 13 del Decreto 992 de 1930, suspendiendo la diligencia de lanzamiento y dejando en libertad a los interesados para comparecer a hacer valer sus derechos ante la rama judicial del poder público, pero como así no se hizo, encontramos que se ha violado el derecho fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política, que es aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Luego entonces, en el caso sub-examine se violó este precepto, pues no se observaron en la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho la plenitud de las formas propias de tales juicios, pues no se aplicó el procedimiento señalado en la norma legal en comento”.

4. “Así mismo, se produce la violación del debido proceso, por haber obtenido la entrega de un inmueble sin el lleno de las formalidades de un juicio ordinario que es el único que tenían y tienen los querellantes, en virtud de lo dispuesto por el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales”.

5. “Finalmente, no encuentra el despacho vulnerados los derechos de propiedad, trabajo, defensa, buen nombre, honra e igualdad”.

6. “En conclusión, encuentra el Juzgado que el único derecho fundamental que se ha violado es el del debido proceso y que por tanto el Juzgado lo debe tutelar, pero no

accediendo a las pretensiones de la accionante, por ser éstas imprecisas e incongruentes. Luego entonces, para tutelar el derecho antes dicho se ordenará a la señora Inspectora Novena “E” Distrital de Policía de la ciudad que en el improrrogable término de 48 horas vuelva las cosas a su estado inicial, restituyendo la tenencia o posesión del inmueble objeto de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, según querella instaurada por VIPACON LTDA., a la señora Bertha Edelmira Davila Yañez, dejando en libertad a los interesados para que acudan a la justicia ordinaria a hacer valer sus derechos, mediante las acciones pertinentes”.

B. De la Impugnación a la Sentencia de Primera Instancia.

Respecto a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, el accionado manifestó su desacuerdo, por cuanto a su juicio:

“El derecho fundamental del debido proceso en manera alguna aparece quebrantado con motivo de las diligencias policivas practicadas dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho promovido por VIPACON LTDA., por cuanto en aquellas instancias administrativas se observó en todo momento el rigorismo procesal de que trata el Decreto 992 de 1930, por lo que los cargos imputados en la sentencia de primera instancia son del todo infundados.

Censura igualmente, el hecho de que la funcionaria judicial en su sentencia, haya verificado una crítica probatoria a los medios de convicción aportados a la querella, pues en su sentir tales reflexiones de orden probatorio bajo ninguna consideración se pueden hacer por vía de la tutela. Además, que esta acción no es procedente por existir otras vías o acciones tendientes a la defensa de los derechos de la accionante.

Concluye, que como bien lo expusiera el Juez de primera instancia en su fallo, a la accionante le quedaba la vía ordinaria para acudir al restablecimiento de su posesión respecto del predio denominado “El Porvenir”.

Igualmente, fué impugnada la sentencia de primera instancia por el representante de la Sociedad VIPACON LTDA., aduciendo tener interés legítimo en el resultado del proceso. Manifestó, que “la acción de tutela es dable sólo cuando el petente no disponga de otro medio de defensa, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para precaver un

perjuicio irremediable. Sabido como es, que las decisiones policiales constituyen sólo una medida provisional que se mantiene vigente hasta cuando el juez, con ocasión de un proceso ulterior, provea en sentido contrario, frente a dichos fallos, y conforme a lo dispuesto por el artículo 60. del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente pues existen otros medios de defensa judicial para propender por la desafectación que con la medida policial se pudiere causar".

C. Sentencia del Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá.

El Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, por sentencia del 19 de mayo de 1993, decidió revocar la sentencia de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. "En el sub-lite, debemos afirmar que innegablemente la accionante contaba con otras vías judiciales ordinarias tendientes al restablecimiento de la situación posesoria alterada por las consecuencias del trámite polivalente de lanzamiento de ocupación de hecho adelantado ante la Inspección 9-E de esta ciudad capital, del que dan cuenta las diligencias aquí traídas.

En efecto, si las secuelas dejadas por la intervención de la funcionaria de policía en el debate de ocupación de hecho, se reducen a la pérdida de la posesión material por parte del titular del derecho real del dominio del predio denominado EL PORVENIR, le correspondía a la accionante acudir ante la Justicia civil ordinaria y mediante el trámite de un proceso reivindicatorio, a reclamar la restitución o reivindicación de la posesión, sin que hubiese podido optar en forma directa por la Acción de Tutela. A esta misma conclusión llegó la Juez de primera instancia, cuando expuso con contundencia en las consideraciones de su fallo, que la acusada quebrantadora de derechos fundamentales (Inspectora 9-E) debió negarse al lanzamiento de hecho, y en su lugar dejar en libertad a los interesados para acudir ante la Justicia Ordinaria a debatir sus derechos, pero curiosamente acogió la acción de Tutela, cuando ella misma, advirtió la presencia de una vía o acción de defensa de los intereses de los perjudicados.

De manera, que este simple aspecto por sí sólo, nos permite sentenciar la improcedibilidad de la tutela, en nuestro caso".

2. “Aplicando a nuestro caso la anterior teoría (la de la subsidiariedad de la acción de tutela), igualmente debemos concluir, que la Acción de Tutela tampoco obtendría paso triunfal bajo éstos supuestos, pues si se originó un perjuicio material o moral a la accionante con la decisión de la Inspectoría de Policía acusada, éste igualmente puede ser objeto de corrección o reparación en su totalidad con alcances indemnizatorios, esto en el evento de la prosperidad de las pretensiones reivindicativas invocadas en el proceso ordinario civil correspondiente”.

“En aquella eventualidad, indudablemente el reivindicante alcanzaría la restitución o reivindicación de la posesión material de que fué privado en la diligencia policial, reiterándose que el supuesto perjuicio causado, bien puede verse resarcido, revocado o reparado”.

3. “Por todo, débese concluir, que la Acción de Tutela que nos ocupa en manera alguna debió prosperar, por lo que la sentencia recurrida ha de revocarse”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia, en relación con el fallo dictado por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Consideraciones Preliminares.

De la solicitud de tutela se infiere que la peticionaria considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso por parte de la autoridad administrativa que intervino en el proceso civil de policía por perturbación de la posesión, y concretamente, de la Inspectoría Novena “E” Distrital de Policía, actuaciones que terminaron por desalojarla de la posesión material del predio “El Porvenir”, el cual había sido adquirido mediante compraventa del señor Juan Humberto Ramírez García, en nombre de la sociedad Representaciones Internacionales Roda Ltda.

No cabe duda para la Corte, inicialmente, que si la pretensión de la accionante es la de la restitución del inmueble de su propiedad, la acción de tutela no es la vía judicial procedente, por disponer la petente de otros medios de defensa judicial para la protección de su derecho, como lo son las acciones civiles establecidas en la ley. En este sentido se pronunció el juez de segunda instancia, cuando manifestó que “en el sub-lite, debemos afirmar que innegablemente la accionante contaba con otras vías judiciales ordinarias tendientes al restablecimiento de la situación posesoria alterada por las consecuencias del trámite políctico de lanzamiento por ocupación de hecho adelantado ante la Inspector Novena de Policía. Así pues, le correspondía a la accionante acudir ante la Justicia civil ordinaria y mediante el trámite de un proceso reivindicatorio, a reclamar la restitución o reivindicación de la posesión, sin que hubiese podido optar en forma directa por la Acción de Tutela”.

No obstante lo anterior, para determinar la procedencia de la acción de tutela en este caso, la Sala estima conveniente analizar y evaluar en primer lugar, si en el trámite del proceso políctico realizado por la Inspector Novena “E” Distrital de Policía, que finalmente concluyó perjudicando de manera notoria los derechos de la petente, se respetó el derecho al debido proceso, ya que el desalojo del cual dice fué víctima pudo deberse a una actuación arbitraria imputable a la autoridad de policía; en segundo lugar, si las actuaciones administrativas de carácter políctico son susceptibles de control constitucional por vía de la tutela, y finalmente, si los otros medios de defensa judiciales de que dispone son lo suficientemente idóneos y efectivos para la protección de los derechos presuntamente vulnerados por la acción de la Inspector.

Tercera. Del Derecho al Debido Proceso.

Considera pertinente esta Corte en aras a determinar si se produjo o no la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, presuntamente desconocido por la Inspector Novena “E” Distrital de Policía, a que se refiere la peticionaria en su demanda de tutela, hacer algunas breves consideraciones en cuanto a la esencia, contenido y principales características de este derecho, el cual se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante

juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

La doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguren a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, al igual que la libertad, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales proferidas conforme a derecho.

De esa manera, el artículo 29 de la Carta, por expresa voluntad del Constituyente de 1991, plasmada en su mismo texto, es de obligatoria e ineludible observancia en toda clase de actuaciones tanto judiciales como administrativas, de tal modo que, ante la meridiana claridad del precepto, ninguna autoridad dentro del Estado está en capacidad de imponer sanciones o castigos ni de adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar en concreto a una o varias personas en su libertad o en sus actividades, si previamente no se ha adelantado un proceso en cuyo desarrollo se haya brindado a los sujetos pasivos de la determinación, la plenitud de las garantías que el enunciado artículo incorpora.

El derecho al debido proceso comprende no sólo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino también, el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran, en general, contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver.

Así pues, la inobservancia de las reglas que rigen para cada proceso, no sólo cuando se adelanta uno diferente al que legalmente corresponde, sino cuando dentro del pertinente no se siguen las secuencias que le son propias por ley, es lo que constituye una violación y un desconocimiento al principio del debido proceso, erigido por la Constitución en derecho fundamental.

Cuarta. El Devido Proceso, las vías de hecho y la actuación imputable a la Inspectoría de Policía.

La ley garantiza la posesión o tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño (C.C. artículo 762). De allí que se hayan consagrado diversos mecanismos procesales para su protección, entre los cuales están las acciones civiles (interdictos posesorios) y las acciones policivas (amparos posesorios y lanzamiento por ocupación de hecho). Unas y otras tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de inmuebles (bienes raíces) o de derechos reales constituidos sobre ellos, siendo facultativo del interesado su utilización, según la amenaza o el término de caducidad de la respectiva acción.

En materia policial, la ley consagra el amparo posesorio como instrumento para conservar la posesión, y acciones para recuperarla, como en el evento de su despojo, el lanzamiento por ocupación de hecho.

En este orden de ideas, podría decirse en principio, como lo hizo el juez de segunda instancia, que la tutela es improcedente por existir otros medios de defensa judicial, para los casos en que quien ha perdido injustificadamente o arbitrariamente la posesión pueda recuperarla. Para ello, el ordenamiento jurídico consagra, como se anotó, diversas vías o mecanismos de defensa judiciales tendientes al restablecimiento de la situación posesoria alterada por las consecuencias del trámite policial de lanzamiento de ocupación de hecho adelantado en el caso particular, por el accionado, v.gr., acudir a la justicia civil ordinaria y mediante el trámite de un proceso reivindicitorio, reclamar la restitución o reinvindicación de la posesión. En estos casos, y como así lo establece en forma clara y diáfana tanto el artículo 86 de la Constitución, como el artículo 60. numeral 1o. del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es improcedente por existir otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esto, obviamente es aplicable siempre y cuando en el proceso o querella de que se trate sea viable y procedente

acudir a esos otros medios de defensa, pues de lo contrario los derechos del afectado por la acción u omisión de la autoridad pública quedarían desamparados y en situación de desprotección ante el ordenamiento jurídico. Pero cabría preguntarse, en relación con los otros medios de defensa judicial en cabeza de quien ha sido afectado por una decisión en virtud de la cual ha perdido la posesión “arbitrariamente”, tales como la acción reivindicatoria, si ¿será justo y jurídico enviar al dueño y poseedor del inmueble a un proceso ordinario reivindicitorio, por haber sido despojado de su predio mediante lanzamiento por ocupación de hecho totalmente arbitrario?

Esta Sala, reiterando la doctrina de la Corporación¹, considera que cuando las decisiones que ponen término a un proceso civil de policía (el cual se inicia con la querella), no son objeto de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa por expresa disposición legal (C.C.A. artículo 82), en consecuencia, estas actuaciones administrativas de carácter políctico son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela, en especial en el evento de una vulneración de los derechos constitucionales fundamentales.

Así pues, y reiterando lo anterior, en caso de que las decisiones que ponen fin a una querella de policía, como la que es objeto de revisión por esta Sala, vulneren derechos fundamentales como el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho de propiedad, la acción de tutela es el mecanismo indicado para controvertirlas. El fundamento legal de tal consideración está en el inciso tercero del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo que establece que “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley”.

En el caso concreto del lanzamiento por ocupación de hecho, el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 señala que contra la providencia del Alcalde que ordena el lanzamiento no hay recurso alguno. En casos similares al que se examina, ha señalado la Corte que:

“Las decisiones que ponen término a un proceso civil de policía no son susceptibles de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa por expresa disposición legal. En consecuencia, esta suerte de actuaciones administrativas de carácter políctico son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela. Desde el punto de vista orgánico la actuación políctica tiene carácter administrativo. En el plano material, su naturaleza administrativa -situada en el umbral mismo de la judicial- se deduce de su función

preventiva y protectora de las situaciones de libertad y de las diferentes titularidades jurídicas. Si bien las decisiones policivas reciben la misma denominación de las sentencias, no pueden asimilarse a éstas. En este orden de ideas, aquellas no se encuentran excluidas de la acción de tutela en el evento de una vulneración de los derechos fundamentales...”.²

La vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la peticionaria y su representada, según se deduce de la demanda de tutela y de la revisión del expediente, consistió en la omisión de la Inspector Novena “E” de Policía Distrital en haber observado en la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, en relación con el predio “El Porvenir”, la plenitud de las formas propias de tales juicios, pues no aplicó el procedimiento señalado en el artículo 13 del Decreto 992 de 1930, según el cual, dicha funcionaria debió suspender la diligencia de lanzamiento al habersele comprobado por parte de la accionante fehacientemente, la justificación de la ocupación, la cual según demostró, procedía de una autoridad pública -el Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales-. Dicha norma establece que:

“Si antes de practicarse el lanzamiento, el ocupante de la finca o heredad exhibiere un título o prueba que justifique legalmente la ocupación, el alcalde suspenderá la diligencia de lanzamiento, quedando en libertad los interesados para ocurrir al poder judicial ...”.

De tal manera que la inaplicación de la disposición anterior por parte de la Inspector Novena “E” Distrital de Policía constituye una violación al debido proceso, que implica para el juez o funcionario administrativo la obligación de aplicar en todo proceso o actuación las formas propias que para todo proceso exige la Constitución en su artículo 29, especialmente cuando el propietario -accionante- ha exhibido los títulos que lo acreditan como tal en relación con el predio “El Porvenir”, objeto del lanzamiento por ocupación de hecho, decretado por la Inspector de Policía, al igual que la copia de la diligencia de entrega del inmueble por parte del Juzgado Cuarto de Ejecuciones Fiscales, documento que acreditaba la tenencia del inmueble conforme a derecho, por lo que cualquier posibilidad de ocupación de hecho debía descartarse.

Así, lo procedente ante la presentación de títulos de dominio por un supuesto ocupante de hecho, como así lo hizo la accionante al momento de practicarse la diligencia de lanzamiento por parte de la accionada, era suspender la diligencia para que las partes, si lo estimaban conveniente, acudieran a la justicia ordinaria para dirimir el conflicto relacionado con la

posesión del inmueble en mención, todo ello de conformidad con lo ordenado por el artículo 13 del Decreto 992 de 1930, disposición que como se anotó, fué desconocida por la Inspectoría Novena de Policía, lo que conlleva una violación al derecho fundamental al debido proceso.

Por lo tanto, la accionada al haber desconocido los títulos de propiedad y el origen de la tenencia del inmueble (proveniente de una decisión judicial), llevando a cabo sin la observancia de las normas legales el lanzamiento del propietario del predio “El Porvenir”, lo privó del ejercicio pleno de su derecho de propiedad sobre el predio mencionado, incurriendo de esa manera en las denominadas “vías de hecho”.

Se infiere de lo anterior, que las actuaciones y aún las omisiones no sólo de las autoridades judiciales, sino igualmente de los funcionarios administrativos, cuya ostensible y flagrante desviación o desconocimiento del ordenamiento jurídico las convierte en verdaderas vías de hecho, son susceptibles de la protección y el amparo que a través de la acción de tutela se otorga.

Sobre el particular, algunas providencias de la Corte Constitucional, en cuyos casos se ha concedido la tutela por incurrir en las denominadas “vías de hecho”, han expresado:

“Una actuación de la autoridad pública se torna en vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.

(...) La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando esta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.

(...) La vulneración de los derechos fundamentales por parte de servidores públicos que actúan sin fundamento objetivo y razonable, y obedecen a motivaciones internas, desconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP. art. 5), la protección constitucional de los derechos fundamentales (CP. art. 86) y la prevalencia del derecho sustancial (CP. art. 228). En caso de demostrarse su ocurrencia, el juez de tutela deberá examinar la pertenencia al mundo jurídico y proceder a la defensa de los derechos

fundamentales vulnerados en el curso de una vía de hecho por parte de la autoridad pública”³ (negrillas fuera de texto).

En otra sentencia de especial importancia por las consideraciones en ella contenidas, se afirmó:

“Aunque esta Corte declaró inexequible el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho, vulneren o amenacen derechos fundamentales⁴ (negrillas fuera de texto).

En tales casos, desde luego, el objeto de la acción y de la orden judicial o administrativa -que para el caso se deriva de una actuación emanada de una Inspección de Policía- que puede impartirse, no toca con la cuestión litigiosa que se debate en el proceso, sino que se circscribe al acto encubierto mediante el cual se viola o amenaza un derecho fundamental.

En relación con el caso particular, y para hacer más clara la doctrina de la Corte Constitucional en cuanto hace referencia al tema de la vías de hecho, es necesario, y así lo estima esta Sala de Revisión, señalar que no sólo incurre en estas vías de hecho el juez, sino que también lo hace la autoridad administrativa en el caso concreto. Ya lo ha manifestado esta Corporación, en sentido general, cuando ha indicado que “una actuación de la autoridad pública se torna en vía de hecho..., cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo y obedece a su sola voluntad o capricho..”.

Y por autoridad pública debe entenderse “aquellos servidores públicos llamados a ejercer dentro del ordenamiento jurídico que define sus funciones o competencias, poder de mando o decisión, cuyas determinaciones, por tanto, afectan a los gobernados⁵”. De acuerdo con ese concepto constitucional, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde administrar justicia y sus decisiones son obligatoria para los particulares y para el Estado. Lo mismo ha de predicarse en cuanto a la función administrativa, que corresponde a los Inspectores de Policía, en cuanto a las resoluciones y decisiones que adoptan dentro de sus respectivas competencias.

Por lo tanto, entendiendo como autoridades públicas a los Inspectores de Policía, no son

ajenos al desconocimiento e inaplicación de las reglas propias del debido proceso en el ejercicio de sus funciones. Cuando así sucede, es decir que por su conducta o accionar incurren en vías de hecho, vulneran derechos fundamentales, por lo que se hace susceptible su protección mediante la acción de tutela. Esto obviamente debe entenderse aplicado al caso concreto y previo el examen de las situaciones de hecho, tarea que corresponde adelantar al juez de tutela, para determinar si excepcionalmente, habiéndose comprobado la vulneración del derecho fundamental, procede a protegerlo y ampararlo, y por ende a volver las cosas al estado anterior a que se encontraban, para que de esa manera, y como así debe suceder en el asunto objeto de revisión, sea el poder judicial, a través de su jurisdicción ordinaria, quien entre, según lo establecido en el artículo 13 del Decreto 992 de 1930, a determinar si se justifica legalmente la ocupación y si hay o no lugar al lanzamiento.

En consecuencia y teniendo en cuenta los hechos narrados en la demanda de tutela, y las pruebas que aparecen a lo largo del expediente, considera la Corte que la actuación administrativa impugnada conforma en realidad una vía de hecho por cuyo conducto la Inspector Novena “E” de Policía desconoció las reglas del debido proceso, pues al llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho desconociendo los títulos de propiedad y el origen de la tenencia del inmueble, al igual que lo ordenado en el artículo 13 del Decreto 992 de 1930, en el sentido de suspender la diligencia de lanzamiento ante la presentación de títulos de dominio por un ocupante de hecho, omitió dar cumplimiento a las normas legales que regulan estos procedimientos, como lo son la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930.

Así, la actuación de la Inspector Novena de Policía constituye innegablemente una vía de hecho, pues no sólo como se indicó anteriormente, desconoció sin razón justificada lo establecido en el artículo 13 del Decreto 992 de 1930, sino que con su actuación vulneró los derechos de defensa y de propiedad de la accionante. Al respecto ha sostenido la Corte que:

“El Devido Proceso y concretamente el Derecho de Defensa, es un derecho fundamental que tiene, en todo tiempo y en todo lugar, la persona humana, como requisito sine qua non del orden social justo. El desconocimiento que se hizo de los derechos del poseedor para oponerse, constituye, por las vías de hecho que se emplearon, una flagrante violación de ese derecho fundamental que tiene todo individuo de la especie humana, cualquiera que sea su

condición. El desconocimiento de la oportunidad legal de ejercer un derecho fundamental, viola la esencia misma del ordenamiento jurídico y vicia, radicalmente, el juicio mismo en que se vulneró tal derecho, porque la actuación judicial que contradice el fin legítimo, no tiene razón de ser".⁶

En virtud a lo expuesto y encontrándose como lo está para esta Sala, vulnerado el derecho al debido proceso de la accionante por la omisión de la Inspector Novena "E" Distrital de Policía en la aplicación de las normas y reglas propias del procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho, se ordenará en la parte resolutiva de esta providencia, revocar el fallo proferido en segunda instancia por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, y en su lugar confirmar el fallo del Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal, por medio del cual se concedió la tutela promovida por Bertha Edelmira Dávila Yañez contra la mencionada Inspector de Policía, y "se ordenó a la señora Inspector Novena E de Policía de la ciudad que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas vuelva las cosas a su estado inicial, restituyendo la tenencia o posesión del inmueble objeto de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, según querella instaurada por VIPACON LTDA., a la Señora Bertha Edelmira Dávila Yañez, dejando en libertad a los interesados para que acudan a la justicia ordinaria a hacer valer sus derechos, mediante las acciones pertinentes".

IV. DECISIÓN.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida por el Juzgado Veintiuno Civil del Circuito de Bogotá, el día 19 de mayo de 1993, y en su lugar Confirmar la providencia del Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, proferida el 13 de abril del mismo año, en el sentido de conceder la tutela impetrada por BERTHA EDELMIRA DAVILA YAÑEZ, en su propio nombre y en representación de la Sociedad Representaciones Roda Ltda.

SEGUNDO: ORDENAR a la señora Inspector Novena "E" Distrital de Policía para que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas vuelva las cosas a su estado inicial,

restituyendo la tenencia o posesión del inmueble objeto de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, según querella instaurada por VIPACON LTDA., a la Señora Bertha Edelmira Dávila Yañez, representante de la sociedad Representaciones Roda Ltda., dejando en libertad a los interesados para que acudan a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos, mediante las acciones pertinentes.

TERCERO: ORDENAR que por Secretaría se comunique esta providencia al Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E)

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-109 del 19 de marzo de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-109 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. 79 del 26 de febrero de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-158 del 26 de abril de 1.993. Sala Novena de

Revisión.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-501 de 21 de agosto de 1.992.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-198 de 1.993. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo M.