

T-531-97

Sentencia T-531/97

DEBIDO PROCESO POLICIVO-Competencia para decretar statu quo por tránsito sobre predio/DEBIDO PROCESO POLICIVO-Usurpación competencias de justicia ordinaria sobre controversias de servidumbres

Las autoridades de policía, que expidieron las providencias que se cuestionan, se equivocaron al no pronunciarse sobre la situación de hecho o material, que revelaba presumiblemente la existencia de una facultad en cabeza del autor para transitar por el predio, en el sentido de decretar un statu quo, es decir, que las cosas permanecieran inalterables a como venían sucediendo antes de promoverse las querellas. Este era el ámbito propio de la competencia de las autoridades de policía. Por consiguiente, no les era dable a dichas autoridades penetrar en el análisis y decisión sobre la existencia jurídica o no de la servidumbre de tránsito. Al proceder como lo hicieron las aludidas autoridades de policía, violaron el derecho al debido proceso, en la medida en que usurparon la competencia que corresponde a la justicia civil ordinaria sobre la solución de las controversias jurídicas relativas a servidumbres.

SERVIDUMBRE-Delimitación de competencias de la policía y justicia ordinaria

Referencia: Expediente T-133659

Peticionario:

Julio Ramón Murcia Forero

Magistrado Ponente:

Antonio Barrera Carbonell

Santafé de Bogotá, D.C., octubre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, lleva a cabo la revisión del proceso de tutela instaurado por Julio Ramón Murcia Forero contra el Tribunal Departamental de Policía del Quindío, con fundamento en la competencia de que es titular, conforme a los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, en armonía con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Hechos.

1.1 Rubén Darío Gutiérrez Arango presentó el 7 de marzo de 1996 querrela policiva contra Julio Ramón Murcia Forero ante el Inspector Municipal de Policía de Buenavista (Quindío), por una presunta perturbación de la posesión del predio "Casablanca", ubicado en el paraje El Balso, en jurisdicción de dicho municipio.

1.2 Julio Ramón Murcia Forero es poseedor de los predios denominados “Las Margaritas” y “El Silencio”, entre los cuales se interpone el predio de Rubén Dario Gutiérrez Arango, por donde transita Murcia Forero para ir de “Las Margaritas” a “El Silencio”. Esta servidumbre la ha tenido y gozado éste desde hace mas de 30 años, cuando adquirió el predio “El Silencio”. Los anteriores propietarios de este inmueble también usaron dicha servidumbre.

1.4. La querella fue fallada por el Inspector Municipal de Policía de Buenavista el 29 de octubre de 1996, mediante la resolución No. 12, en la cual ordenó a Julio Ramón Murcia Forero abstenerse de hacer uso de la servidumbre que afecta de hecho el predio Casablanca.

Contra la referida decisión se interpuso recurso de apelación. Dicho recurso fue resuelto por el Tribunal Departamental de Policía del Quindío, según resolución número 017 del 7 de enero de 1997, en el sentido de confirmar la providencia apelada.

1.5. El Tribunal Departamental de Policía del Quindío incurrió en violación del debido proceso, por no haber tenido en consideración lo alegado por Julio Ramón Murcia Forero, en el sentido de que no era procedente darle curso a la querella de Rubén Dario Gutiérrez Arango, por no haberse dado cumplimiento al art. 76 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por disposición del art. 109 del Código Departamental de Policía, debido a que no se identificó por sus linderos el predio o predios de Julio Ramón Murcia Forero, denominados Las Margaritas y El Silencio, pues tratándose de una querella relativa a una servidumbre de tránsito era necesario determinar tanto el fundo dominante como el predio sirviente.

1.6. Por la misma época Julio Ramón Murcia Forero propuso contra Rubén Dario Gutiérrez Arango y ante el mismo funcionario, querella de Policía para que éste, a su vez, se abstuviera de perturbar el uso y goce de la servidumbre de paso mencionada. Dicha querella fue fallada por resolución número 013 del 29 de octubre de 1996, denegando las peticiones, con el argumento de que el predio “El Silencio” colinda en parte con la carretera vecinal por donde el señor Murcia puede seguir transitando, es decir, que con esta decisión se declaró extinguida la servidumbre. Esta decisión fue igualmente confirmada por el Tribunal demandado, ignorando las pruebas testimonial y pericial que acreditan el uso de la servidumbre.

1.7. El demandante deriva su subsistencia y la de su familia de los recursos económicos que le proporciona la explotación de los referidos predios, los cuales se encuentran cultivados en café y plátano. La privación de la servidumbre ha afectado considerablemente dicha explotación y consecuentemente el sustento del núcleo familiar.

2. Pretensiones.

El demandante dirige su acción de tutela contra el Tribunal Departamental de Policía del Quindío, integrado por los Magistrados María Emilia Ocampo Jaramillo, Teresa de Jesús Serna y Jairo Ceballos Valencia, con el fin de que se le amparen sus derechos fundamentales constitucionales al debido proceso, a la vida, al trabajo y a la propiedad, los cuales considera vulnerados con la expedición de las providencias policivas antes reseñadas. En tal virtud, solicita que se ordene lo siguiente:

“...al Tribunal demandado restituir a Murcia Forero la posesión, uso y goce de la servidumbre de tránsito por la cual pasa de su finca Las Margaritas a su predio El Silencio” y “al Inspector Municipal de Policía de Buenavista (Q.), como medida precautelativa, suspender la ejecución de la sentencia proferida en la querrella de Gutiérrez Arango contra Murcia F., a fin de evitar el perjuicio irremediable que puede deducirse de la pérdida de los productos agrícolas...”

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Civil del Circuito de Calarcá (Quindio), por auto del 6 de marzo de 1997 admitió la demanda de tutela y dispuso la suspensión de la ejecución de la sentencia dictada dentro de la querrella promovida por el señor Rubén Dario Gutiérrez Arango.

Mediante fallo del 19 de marzo de 1997, negó la tutela impetrada en relación con los derechos a la vida, al trabajo y a la propiedad y la concedió, en el sentido de amparar el derecho fundamental al debido proceso del demandante que consideró vulnerado con las actuaciones surtidas en las referidas querrellas policivas. En tal virtud decretó la nulidad de todo lo actuado en éstas a partir del auto admisorio de las mismas y ordenó reponer la actuación viciada con sujeción a las normas procesales y sustanciales correspondientes.

2. Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Civil Familia-, que conoció del recurso de impugnación, mediante sentencia del 2 de mayo de 1997, decidió revocar el fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Calarcá el 19 de marzo de 1997 y ordenó cancelar la medida adoptada por el aquo en auto del 6 de marzo de este año, que dispuso la suspensión de la ejecución de la sentencia proferida en la querrella promovida por Rubén Dario Gutiérrez Arango contra el actor.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Planteamiento del problema.

1.1 Como se deduce de los antecedentes que dieron origen al proceso, el demandante pretende la protección de los derechos fundamentales que invoca, por considerar que le fueron violados por el Tribunal Departamental de Policía del Quindio, al confirmar las decisiones adoptadas por el Inspector Municipal de Policía de Buenavista dentro de las querrellas policivas promovidas por Rubén Dario Gutiérrez Arango contra él, para amparar la posesión, y de la que el actor adelantó contra éste, con el fin de obtener la protección en el uso de una servidumbre.

1.2. Dentro de la querrella de Rubén Dario Gutiérrez Arango contra Julio Ramón Murcia Forero se le amparó al primero la posesión del predio Casablanca, según consta en la resolución 012 del 29 de octubre de 1996, expedida por el Inspector Municipales Policía de Buenavista, que fue confirmada por el Tribunal Departamental de Policía del Quindio a través de la resolución 017 del 7 de enero de 1997.

En la querrella instaurada por el peticionario de la tutela, Ramón Murcia Forero, contra Rubén

Dario Gutiérrez Arango, encaminada a que éste se abstuviera de perturbar el uso y goce de la servidumbre de paso que de hecho decía poseer, se decidió por medio de la resolución 013 del 29 de octubre de 1996, expedida por dicho inspector que por no existir el derecho real de servidumbre debidamente constituido, esto es, con arreglo a un título válido conforme a las prescripciones del Código Civil, no era procedente el amparo impetrado. Esta decisión igualmente fue confirmada por el Tribunal Departamental de Policía del Quindío.

1.3. De la simple lectura de las decisiones adoptadas en los procesos policivos a que dieron lugar las mencionadas querellas se deduce, sin ninguna dificultad, que a Julio Ramón Murcia Forero se le negó el alegado derecho a usar y a gozar de la servidumbre que de hecho y materialmente venía ejerciendo, por considerarse que jurídicamente y con arreglo a las prescripciones del Código Civil que regulan la materia no existía un derecho real de servidumbre constituido mediante un título idóneo sobre el predio Casablanca y en favor de los predios Las Margaritas y El Silencio.

En efecto, en la resolución No. 017 de dicho Tribunal, dictada dentro de la querella policiva instaurada por Rubén Dario Gutiérrez Arango, se dice:

“Después de un pormenorizado análisis del acervo probatorio y estudio cuidadoso de cada una de las piezas que componen el expediente que por perturbación a la posesión en la que aparece como querellado Julio Ramón Murcia Forero y querellante Rubén Dario Gutiérrez Arango, este despacho a cargo del suscrito y siguiendo los alineamientos del orden jurídico decreto 0385 de 1985, actual Código Departamental de Policía del Quindío artículos 105 al 112, artículos 430 al 435 del Código Nacional de Policía 1355 de 1970, artículos 125, 126, 127, 128 y 131, decide el recurso de apelación de conformidad con el artículo 760 C.C., que dice “La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública debidamente registrada, en que el tradente expresa consentirla y el adquirente en aceptarla...”. Como lo expresa la ley, el querellado no posee ningún derecho legal de servidumbre y por lo tanto se esta perturbando una posesión quieta y pacífica en este caso la del predio Casablanca del querellante. De acuerdo a la inspección ocular el predio no se encuentra destituido de comunicación, ni enclavado tiene comunicación a la vía principal veredal y el artículo 905 del Código Civil, reza sobre la servidumbre de tránsito “....que un predio debe estar destituido de toda comunicación con el camino público...”. Por tal virtud se niega totalmente las pretensiones aducidas por el señor Julio Ramón Murcia, acogiéndose a lo emanado por el aquo en la resolución 012 de octubre 29 de 1996”.

En similares términos se pronunció el mismo Tribunal al decidir el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que negó el amparo de la servidumbre, cuando en la resolución 017 de enero 7 de 1997 que coincidentalmente tiene el mismo número y fecha de la anterior, dijo:

“Siguiendo los alineamientos del ordenamiento jurídico y en especial los del Código Nacional de Policía o decreto 1355 de 1970, en sus artículos 125, 126, 127, 128 y 131; y el decreto 0385 de 1985 o actual Código Departamental de Policía del Quindío, en su libro Segundo, Título I Capítulo II artículos del 105 al 112, en concordancia con el Código de Procedimiento Civil en su título XXIII, Capítulo I, proceso verbal artículos 428 a 432 y las demás normas concordantes y generales del mismo Código; este cuerpo colegiado después de hacer un

estudio detallado de los medios probatorios, ordenados y practicados por el aquo, como fueron la inspección judicial, dictamen de los peritos y la recepción de los testimonios, se acoge plenamente a toda la parte considerativa de la resolución 013 de octubre 29 de 1996, materia de esta alzada, ya que el inferior obró en derecho, y además este Tribunal Departamental de Policía Quindío en pleno recorrió en la inspección judicial sin peritos, el presunto camino encontrando que el señor Julio Ramón Murcia propietario de los predios “Las Margaritas y El Silencio”, puede perfectamente transitar para ir de un predio a otro por la vía pública que comunica las veredas de Río Verde, Los Balsos Gurrias que conduce al Municipio de Buenavista; lo que muy claramente se ve, que ninguno de los dos predios se encuentra clavados (sic), es decir sin comunicación a la vía principal y por tal virtud, se niega totalmente las pretensiones aducidas por el señor Julio Ramón Murcia, en contra del señor Rubén Darío Gutiérrez, por no existir perturbación a la servidumbre ni a la posesión, encontrando este cuerpo colegiado sólo un camino interno de la finca Casablanca, siendo voluntad del propietario dejar pasar los moradores de esta vereda, ya que no existe de pleno derecho una servidumbre legalmente constituida como lo ordena nuestro ordenamiento jurídico, es decir el Código Civil claramente nos dice cuales son los elementos necesarios para que se constituya una servidumbre de tránsito, siendo estos, la escritura pública registrada en la oficina de Instrumentos Públicos y la voluntad de las partes, y en este caso no se encuentran estos dos elementos por lo tanto se considera como camino interno de la finca Casablanca, como consecuencia de lo anteriormente expuesto es voluntad de esta Corporación acogerse totalmente a lo emanado por el aquo en la resolución antes identificada”.

1.4. Los razonamientos expuestos por el Tribunal Departamental de Policía del Quindío, que sirvieron de fundamento a las decisiones que resolvieron las querellas, se prohíjan en la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, que es objeto de revisión por esta Sala, con la cual se revocó el amparo concedido por el Juzgado Civil del Circuito de Calarcá,.

1.5. Con arreglo a las consideraciones precedentes debe la Sala dilucidar si al proferir las providencias impugnadas por el actor el Tribunal Departamental de Policía del Quindío incurrió o no en violación del debido proceso, para lo cual es preciso considerar los siguientes aspectos: los límites de las competencias asignadas tanto a las autoridades de policía como a los jueces de la justicia ordinaria para dirimir las controversias relativas a la constitución, existencia, uso y goce y extinción de servidumbres; si, en el presente caso, las autoridades de policía mencionadas obraron dentro de los límites de su competencia o por el contrario se excedieron en el ejercicio de ésta y, si es procedente o no otorgar el amparo solicitado.

2. Delimitación del ámbito de competencias de las autoridades de policía y de la justicia ordinaria en materia de servidumbres.

Esta Sala en la sentencia T- 048/951 analizó extensamente el problema relativo al amparo policivo dirigido a hacer efectivo el derecho al ejercicio de una servidumbre, en los siguientes términos:

“La providencia del 14 de enero de 1992, proferida por la Secretaría de Gobierno Distrital de Santa Marta puso fin a un juicio de amparo policivo, que el Código de Policía instituye como 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), 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. Así se expresa esta norma:

“La Policía sólo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación”

En este orden de ideas, el amparo policivo cubre sin distinción todas las especies de servidumbres (continuas, discontinuas, aparentes e inaparentes), sin excluir aquellas que solamente pueden adquirirse por medio de un título -discontinuas y continuas inaparentes- porque la necesidad o exigencia de la protección no la constituye el virtual derecho real existente sobre el inmueble, sino su ejercicio como simple expresión material de manifestación o efecto externo; por lo tanto, en caso de usurpación, negación o perturbación en el goce de una servidumbre es procedente el amparo policivo con la finalidad de restablecer la situación o las cosas al estado en que se hallaban antes del despojo o perturbación por la actividad de un tercero. Es por ello que el artículo 128 del Código de Policía al referirse a la circunstancia de “amparar el ejercicio de una servidumbre”, no advierte nada sobre la protección del derecho real que ésta eventualmente conlleva.

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.

Por otra parte, debe advertirse que los amparos policivos han sido asimilados a controversias de naturaleza jurisdiccional, hasta el punto que la providencia que culmina la actuación tiene idéntica naturaleza (Art. 82 C.C.A.). Esta asignación especial de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades de policía se aviene con el precepto constitucional del artículo 116, inc. 3o., según el cual, “excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”.

No obstante, es de observar que 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, vgr. sobre la legitimidad del derecho real de servidumbre, la cual puede promoverse luego de producido el amparo a iniciativa del interesado, pues, como lo señala el Código de la materia, "las medidas de policía para proteger la posesión y la tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa" (Código Nacional de Policía art. 127).

3. Estima la Sala que si el querellante en la vía policiva Rubén Dario Gutiérrez Arango, solicitaba el amparo de su posesión, debido a la presunta perturbación ejercida por el actor en tutela, consistente en transitar por su predio, de hecho estaba admitiendo que dicho tránsito o paso materialmente ocurría, circunstancia que se corroboró cuando el querellado Julio Ramón Murcia Forero, peticionario de la tutela, promovió a su vez amparo policivo para hacer respetar su pretendido derecho de servidumbre.

En las circunstancias descritas, considera igualmente la Sala que las autoridades de policía, que expedieron las providencias que se cuestionan, se equivocaron al no pronunciarse sobre la situación de hecho o material, que revelaba presumiblemente la existencia de una facultad en cabeza de Julio Ramón Murcia Forero para transitar por el predio Casablanca de propiedad de Rubén Dario Gutiérrez Arango, en el sentido de decretar un statu quo, es decir, que las cosas permanecieran inalterables a como venían sucediendo antes de promoverse las querellas. Este era el ámbito propio de la competencia de las autoridades de policía, como quedó explicado por esta Sala en la aludida sentencia T-048/95; por consiguiente, no les era dable a dichas autoridades penetrar en el análisis y decisión sobre la existencia jurídica o no de la servidumbre de tránsito, como evidentemente lo hicieron, al resolver las querellas con fundamento en un estudio exhaustivo de las disposiciones del Código Civil, que las llevaron a concluir que Julio Ramón Murcia Forero no era titular válido de un derecho de servidumbre.

Al proceder como lo hicieron las aludidas autoridades de policía, violaron el derecho al debido proceso, en la medida en que usurparon la competencia que corresponde a la justicia civil ordinaria sobre la solución de las controversias jurídicas relativas a servidumbres. Ello es así, si se tiene en cuenta que dichas controversias se resuelven a través del proceso abreviado a que se refiere el numeral 1 del art. 408 del C.P.C.

4. En conclusión, por las razones anotadas, la Sala encuentra que en el presente caso se violó el derecho al debido proceso. En tal virtud, se revocará la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, y se confirmará la decisión del Juzgado Civil del Circuito de Calarcá, en cuanto concedió la tutela del derecho al debido proceso, con la modificación de que quedan sin ningún efecto, únicamente las decisiones de policía, adoptadas en las referidas querellas, pero dichas autoridades policivas están en el deber de pronunciarse nuevamente sobre ellas, única y exclusivamente en lo que es materia de su competencia, es decir, sobre la situación material o de hecho relativa a la facultad de tránsito alegada en su favor por Julio Ramón Murcia Forero y dejando librada a la exclusiva competencia del juez ordinario lo relacionado con la existencia o no del derecho de servidumbre de paso o de tránsito.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Civil Familia, el 2 de mayo de 1997, con la siguiente MODIFICACIÓN:

Quedan sin ningún efecto, únicamente las decisiones de policía, adoptadas en las respectivas querellas, pero dichas autoridades policivas están en el deber de pronunciarse nuevamente sobre ellas, pero única y exclusivamente en lo que es materia de su competencia, es decir, sobre la situación material o de hecho relativa a la facultad de tránsito alegada en su favor por Julio Ramón Murcia Forero y dejando librada a la exclusiva competencia del juez ordinario lo relacionado con la existencia o no del derecho de servidumbre de paso o de tránsito.

Segundo: CONFIRMAR el fallo del Juzgado Civil del Circuito de Calarcá de fecha 19 de marzo de 1997, en cuanto concedió la tutela del derecho al debido proceso impetrada por Julio Ramón Murcia Forero, en los términos señalados en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.