

T-576-93

Sentencia No. T-576/93

VIA DE HECHO/INSPECTOR DE POLICIA

La vía de hecho es una actuación en la que el funcionario público, -como lo es el Inspector de Policía-, procede en abierta contradicción o violación de la ley, como cuando obra prescindiendo de las normas de procedimiento, y, entre ellas, las relativas a las pruebas. En pocas palabras, la vía de hecho supone la arbitrariedad de la administración.

ACCION DE TUTELA CONTRA DECISION DE AUTORIDAD POLICIVA/LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO/ACTO POLICIVO-Naturaleza/FUNCIONARIO DE POLICIA

Las decisiones que ponen término a un proceso civil de policía no son susceptibles de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, esta suerte de actuaciones administrativas de carácter policivo son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela. Si bien las decisiones policivas reciben la misma denominación de las sentencias, no pueden asimilarse a éstas. En este orden de ideas, aquéllas no se encuentran excluidas de la acción de tutela en el evento de una vulneración de los derechos fundamentales. Las vías de hecho en que incurran los funcionarios de policía, por violación del derecho fundamental al debido proceso en la decisión de verificar el lanzamiento, no tienen previsto un medio de defensa judicial civil o administrativo. Por tanto, la única posibilidad de protección frente a estos atropellos, es la acción de tutela.

FALLO DE TUTELA-Protección del derecho/FALLO DE TUTELA-Cumplimiento inmediato

El juez de tutela, si le es posible, procurará que las cosas vuelvan al estado anterior a la violación del derecho fundamental. En este caso, la Sala considera que ello es factible. Dado que pueden presentarse oposiciones con ocasión de la restitución que la Inspección haga en favor de la peticionaria, la Sala, en cumplimiento del primer inciso del artículo 27 del decreto 2591, que dispone que quien tenga que acatar el fallo de tutela deberá hacerlo de inmediato, previene que tales oposiciones tienen que ser denegadas terminantemente.

FALLO DE TUTELA-Ejecutoria/FALLO DE TUTELA-Aclaración/FALLO DE TUTELA-Término para la revisión

Ref: expediente T-17246

Acción de tutela de NORMA SÁNCHEZ contra la INSPECCIÓN QUINCE (15) D DISTRITAL DE POLICÍA, interpuesta ante el JUZGADO VEINTIOCHO (28) CIVIL MUNICIPAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.

Magistrado ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Aprobada el día diez (10) del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Primera (1a.) de Revisión de Tutelas, compuesta por los magistrados JORGE ARANGO MEJÍA, ANTONIO BARRERA CARBONELL y EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, por medio de esta providencia, revisa la sentencia del treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), dictada por el JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

Fue presentada (folios 46 a 56 del cuaderno del a quo), a través de apoderado judicial, el diecisiete (17) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

a. La petición.

Está enderezada únicamente a la protección del derecho fundamental del debido proceso.

b. Los hechos alegados.

AMPARO CABALLERO DE SÁNCHEZ, afirmando que RAÚL SÁNCHEZ JIMÉNEZ, HUGO FERNANDO ROJAS y NORMA SÁNCHEZ JIMÉNEZ ocuparon ilegalmente “la azotea del inmueble ubicado en la carrera 19 No. 20-34 Sur de esta ciudad”, instauró en su contra una querella policiva de lanzamiento por ocupación de hecho.

El Inspector Quince (15) D Distrital de Policía, ilegalmente, según la actora, habría accedido al lanzamiento.

2. Las decisiones judiciales.

a. La sentencia de primera instancia.

Correspondió al JUZGADO VEINTIOCHO (28) CIVIL MUNICIPAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, resolver, en primera instancia, la tutela propuesta por NORMA SÁNCHEZ.

En consecuencia, el día primero (1o.) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), dictó una sentencia (folios 73 al 80 del primer cuaderno), cuya parte resolutive fundamental determinó tutelar el derecho al debido proceso de NORMA SÁNCHEZ, y ordenar a la Inspección la suspensión del lanzamiento, dejando en libertad a los interesados para acudir a la vía jurisdiccional.

b. El fallo que resolvió las impugnaciones.

El JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, el treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), (folios 16 a 27 del cuaderno de la segunda instancia y la revisión), decidió revocar la sentencia del a quo y, en consecuencia, denegar la acción de tutela formulada por NORMA SÁNCHEZ.

II. COMPETENCIA.

La Sala es competente para revisar la sentencia del JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, con base en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución, y los artículos 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

III. CONSIDERACIONES.

1. La Inspección incurrió en una vía de hecho ostensible.

Porque:

1.- La parte querellada, que -aduciendo unas pruebas en cuya presencia no resulta fácil descartar al menos una posesión irregular-, demostró haber ocupado el inmueble durante más de dieciocho (18) años, fue lanzada por la autoridad policiva con base en un endeble sustento probatorio.

Ciertamente, la actora estructuró su reclamación asumiendo, junto con sus hijos, la calidad de propietaria poseedora del inmueble del piso cuarto (4o.). Sin embargo, dejó mucho que desear en lo atinente a la prueba del dominio, pues presentó una documentación -parte del trabajo de partición- que, fuera de estar desprovista de autenticidad, resultó incompleta por la no inclusión de la sentencia aprobatoria de la sucesión del señor MANUEL TIBERIO SÁNCHEZ. Además, no demostró ser la cónyuge sobreviviente del hijo de este último, es decir, del señor JORGE SÁNCHEZ JIMÉNEZ, ni aportó la prueba de su fallecimiento, ni la del resultado del correspondiente juicio de sucesión, así como tampoco llevó al conocimiento de la Inspección lo necesario para fijar cuáles y cuántos hijos tuvo con él.

2.- Pero, hay algo aún más grave, si no se olvida que, al fin de cuentas, en esta clase de actuaciones policivas no se trata de discutir el derecho de dominio: la querellante fracasó en la prueba de su posesión real y material, porque no hay un solo medio de convicción que seriamente señale que AMPARO CABALLERO DE SÁNCHEZ tuvo la posesión efectiva del piso cuarto (4o.) del edificio de la carrera 19 número 20-34 Sur de Santafé.

Debe anotarse que los testimonios sumarios con que se inició la querella, particularmente vagos y contradictorios, como se vio, y la declaración de la señora VARELA DE VELA, -quien dijo haber sido arrendataria del difunto MANUEL TIBERIO SÁNCHEZ-, nunca manifestaron que la actora fuera poseedora del bien. Las declaraciones de los agentes de policía, decretadas de oficio por el Inspector, a más de contradictorias, -toda vez que uno se refiere a una ausencia parcial de muebles en el apartamento, mientras que el otro habla de una falta total de tales elementos-, legalmente no podían haberse practicado, pues su origen sólo constó en un testimonio sumario, no sometido a la contradicción.

3.- Las deficiencias señaladas conducen a la violación del inciso primero (1o.) del artículo primero (1o.) del decreto 992 de 1930, disposición que dice:

“Toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia material de una finca, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, podrá pedir por sí o por medio de apoderado debidamente constituido al respectivo alcalde municipal la protección consagrada en el artículo 15 de la ley 57 de 1905.”

Como puede apreciarse, la norma otorga el derecho de impetrar la protección de la ley 57 de 1905, -que no es otra cosa que el lanzamiento del ocupante de hecho-, sólo a “quien se le

hubiere privado de hecho de la tenencia material de una finca". Por lo tanto, el actor que no prueba tener la calidad de tenedor, no es el legitimado para hacer lanzar al presunto usurpador. Así, pues, si la decisión policial que optó por verificar el lanzamiento, se hizo sin la previa constatación de que la reclamante tenía tales calidades, se está en presencia de una inexcusable y arbitraria violación del artículo citado, que fácilmente conduce a un quebrantamiento del derecho constitucional fundamental al debido proceso.

4.- Por yerro imputable a la señora querellante, las declaraciones extrajuicio, obtenidas sin citación de la contraparte, no mencionan el año en que supuestamente ocurrió la ocupación de hecho. La omisión de la Inspección consistente en no haber buscado la corrección de tal anomalía, implica un atentado contra la conexidad de los artículos segundo (2o.), numeral sexto (6o.), tercero (3o.) y cuarto (4o.) del decreto 992 de 1930, textos que a la letra dicen:

"Artículo 2o. En el memorial a que se refiere el artículo 1o. de este decreto, que debe ser presentado personalmente ante el alcalde y su secretario, se hará constar lo siguiente:

"(...) 6) Los títulos en que se apoya para iniciar la acción y los hechos en que se funda la queja."

"Artículo 3o. Al memorial petitorio debe acompañar el querellante el título que acredite su derecho y la prueba sumaria de la fecha en que fue privado de la tenencia o la fecha en que tuvo conocimiento de la ocupación, según el caso, y de los demás hechos en que basa su acción."

"Artículo 4o. Si el memorial no fuere presentado en conformidad con el artículo 2o., el alcalde lo devolverá inmediatamente para que el interesado lo corrija o adicione."

(se subraya)

La falta de precisión en la fecha de la supuesta ocupación, de acuerdo con los artículos citados, habría tenido que ser subsanada a través de la devolución y subsiguiente corrección por la parte interesada. La ley no faculta al Inspector para superar ese inconveniente, -como a la postre así lo hizo-, mediante su propio conocimiento o según su arbitrio o imaginación. Para la Sala, en esta clase de actuaciones, es claro que si los hechos expuestos por el querellante adolecen de una imprecisión grave, que les quite su aptitud de exponer unos

acontecimientos inteligibles y coherentes, por insoslayable imperativo legal, tienen que ser aclarados o adicionados so pena de rechazo de la demanda. En otras palabras, la no corrección del libelo -por la no presentación de uno nuevo debidamente aclarado, o por la entrega de uno carente de una enmienda seria y coherente-, inhibe al funcionario de policía para seguir conociendo del asunto. Por eso la ley ordena que el memorial viciado debe devolverse inmediatamente para su corrección.

5.- En adición a lo sintetizado, la Sala observa que la autoridad de policía no permitió que el apoderado de NORMA SÁNCHEZ interrogara a los testigos que llevó al proceso, y en determinado momento -por haber excedido su intervención de 15 minutos- impidió el uso de la palabra al mismo abogado, facilitando así que éste, según su decir, no pudiera alegar una nulidad procesal.

El primero de estos cargos le fue expuesto al Inspector en la diligencia del trece (13) de mayo, y éste nunca lo negó. Ello hace pensar que la acusación es verosímil, a pesar de que no hay constancia expresa sobre el particular en la sesión del día veintiocho (28) de abril. En consecuencia, la Sala estima que, también por este aspecto, la Inspección violó el debido proceso y el derecho de defensa de la parte demandada.

En cuanto a la suspensión del uso de la palabra del apoderado, se considera que, no obstante ser cierto que el parágrafo del artículo 428 del Código de Policía de Bogotá limita a 15 minutos la duración de las intervenciones de las partes en audiencias, su aplicación rigorista e implacable no puede conducir al quebrantamiento del derecho de defensa de las personas, máxime si se tiene en cuenta que, según lo que ordena el inciso primero (1o.) del artículo segundo (2o.) de la Constitución, uno de los fines esenciales del Estado es el de

“(...)garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...)”

Esta dureza exegética conducirá a la Sala, igualmente, a ver en la actitud general del Inspector, una animadversión contra la querellada, o una inclinación a la arbitrariedad, que contribuye a la conclusión de que en la resolución del proceso se cayó en una vía de hecho.

6.- De otro lado, se piensa que la Inspección transgredió el mandato de la parte inicial del artículo 13 del decreto 992 de 1930, cuyo contenido es:

“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 del lanzamiento, quedando en libertad los interesados para ocurrir al poder judicial.”

Lo anterior tiene fundamento en el dicho de los testigos que presentó la querellada el veintiocho (28) de abril. De esas pruebas se deduce que NORMA SÁNCHEZ ocupa el inmueble desde hace varios años, con el permiso de su ya fallecido padre. La falta de un justo título, como podría ser una donación, lleva el caso, en opinión de la Sala, a pensar en la posibilidad de la prescripción extraordinaria. En esta clase de prescripción, como lo dispone el artículo 2531 del Código Civil, no se requiere título alguno. Y, se precisa, la querellada no podría decir que tiene un justo título por donación que le hiciera su padre, porque en el expediente no hay prueba de ello, ni de la requerida insinuación judicial. Sin embargo, aunque se llegue a considerar que el permiso que le diera su padre para entrar a ocupar el piso cuarto (4o.) es un título de mera tenencia, de acuerdo con el numeral tercero (3o.) del mencionado artículo, resulta claro que la demandante no probó que su contraparte alguna vez le haya reconocido su pretendido dominio, ni que ésta sea poseedora violenta o clandestina. El texto de la norma citada es el siguiente:

“El dominio de cosas comerciales, que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria, bajo las reglas que van a expresarse:

“1o. Para la prescripción extraordinaria no es necesario título alguno.

“2o. Se presume en ella de derecho la buena fe sin embargo de la falta de un título adquisitivo de dominio.

“3o. Pero la existencia de un título de mera tenencia, hará presumir mala fe, y no dará lugar a la prescripción, a menos de concurrir estas dos circunstancias:

“1a. Que el que se pretende dueño no pueda probar que en los últimos veinte años se haya reconocido expresa o tácitamente su dominio por el que alega la prescripción.

“2a. Que el que alegue la prescripción pruebe haber poseído sin violencia, clandestinidad, ni interrupción por el mismo espacio de tiempo.”

Por lo dicho, la Sala cree que la demandada justificó su ocupación del piso cuarto (4o.). En

consecuencia, la Inspección debió abstenerse de verificar el lanzamiento, dejando a las partes en libertad de ocurrir a la jurisdicción civil.

7.- En la providencia del quince (15) de abril de este año, (folio 41 de la actuación de policía), por la cual la Inspección admitió la querella de AMPARO CABALLERO DE SÁNCHEZ, se determinó que

“(…) contra la presente resolución no procede recurso alguno.”

La Sala discrepa de tal decisión, porque el inciso primero del artículo 15 de la ley 57 de 1905 sólo deja privado de recursos al auto por el cual se procede a “verificar el lanzamiento”, proveimiento éste que se dicta en la correspondiente diligencia y, si es del caso, luego de apreciados los argumentos y pruebas del opositor. Como se puede apreciar a continuación, el auto por el que se aprehende el conocimiento del negocio y se decreta el lanzamiento con base en unas probanzas sumarias, no está incluido en el artículo citado, ni se lo debe incluir mediante artificiosos razonamientos. La norma dice:

“Cuando alguna 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 sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca.” (se subraya)

Por lo tanto, con la advertencia sobre el no derecho a recurrir del auto de admisión de la querella, la Sala considera que también se incurrió por parte de la Inspección en una vía de hecho, atentatoria del debido proceso.

8.- Todos estos antecedentes, y, en especial, el hecho de que el Inspector tomó la decisión en contra de la parte lanzada sin sustento probatorio, conducirán a la Sala a la conclusión de ver aquí una vía de hecho, y a la decisión de tutelar el derecho al debido proceso de NORMA SÁNCHEZ, aclarando que si bien, en principio, la Corte no puede sustituir al funcionario de policía en la apreciación de las pruebas, cuando hay una transgresión ostensible y grave de los más elementales principios jurídicos probatorios, la Corporación no puede permanecer impasible frente a la violación del derecho al debido proceso, derecho constitucional

fundamental según el artículo 29 de la Carta.

9.- En tal orden de ideas, la Sala, en forma somera, dejará constancia sobre qué entiende por vía de hecho.

La vía de hecho es una actuación en la que el funcionario público, -como lo es el Inspector de Policía-, procede en abierta contradicción o violación de la ley, como cuando obra prescindiendo de las normas de procedimiento, y, entre ellas, las relativas a las pruebas. En pocas palabras, la vía de hecho supone la arbitrariedad de la administración.

La Sala hace suyas las palabras que, sobre el tema, pronunció la Sala Segunda (2a.) de Revisión de Tutelas en la sentencia inédita T-079 del veintiseis (26) de febrero del año en curso, providencia citada en la sentencia T-442 de octubre doce (12) de 1993 de la Sala Segunda de Revisión:

“A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. El Estado Social de Derecho (CP art. 1), los fines sociales del Estado (CP art. 2) y el principio de igualdad ante la ley (CP. art. 13), constituyen el marco constitucional de la doctrina de las vías de hecho, la cual tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas.

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una 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.

“Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la

discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.

“La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla. El criterio para evaluar qué conductas tienen fundamento en el ordenamiento jurídico y cuáles no es finalista y deontológico. Las autoridades públicas están al servicio de la comunidad (CP art. 123) y en el cumplimiento de sus funciones deben ser conscientes de que los fines esenciales del Estado son, entre otros, servir a dicha comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (CP art. 2). Las autoridades públicas deben ceñir sus actuaciones a los postulados de la buena fe (CP art. 83). La conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores públicos debe ser excluida del ordenamiento jurídico y su demostración genera la responsabilidad patrimonial del Estado, así como el deber de repetir contra el agente responsable del daño (CP art. 90).

“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 del acto 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.”

La Corte, en la sentencia T-443 del presente año, con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell, tuvo la oportunidad de hacer la defensa del debido proceso así:

“No obstante lo anterior, la Sala, le halla razón al petente en lo referente a la omisión del auto de traslado a las partes para alegar de conclusión. En efecto, el artículo 37 del Decreto 0800 de 1991, consagra que, vencida la etapa probatoria, se correrá traslado a las partes en la secretaría, por el término común de tres (3) días hábiles para que presenten sus alegatos

de conclusión, al cabo de los cuales el funcionario dispondrá de cinco (5) días hábiles para proferir la providencia correspondiente, por consiguiente, al no constatarse que la autoridad de policía corrió traslado a las partes para que presentaran dichos alegatos, según se deduce del examen del expediente incorporado como prueba al proceso, debe colegirse la vulneración del debido proceso, por la no observancia de las formas propias que rigen este tipo de actuaciones.

“Es tan evidente dicha vulneración, que así lo reconoció el Inspector Tercero Municipal de Policía, quien al resolver el escrito del recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la providencia condenatoria dentro del proceso policivo, interpuesto por el ahora accionante en tutela, aceptó y reconoció la referida irregularidad.”

Además, la tutela en contra de las decisiones proferidas por las autoridades de policía, en los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, no contradice la decisión de esta Corte en lo tocante a la improcedencia de la acción respecto de las sentencias con fuerza de cosa juzgada, pues, si bien es cierto que la estructura sumaria de estos procesos o querellas se identifica con la de los seguidos ante los jueces civiles, los fallos policivos provienen de autoridades administrativas que, en rigor, no son judiciales, y se fundamentan en la necesidad o propósito de mantener el statu quo, noción, que a juicio de la Sala, puede decirse que es típica de la función de policía como institución protectora del orden público. Mal se podría, entonces, afirmar que tales determinaciones están revestidas de la fuerza de la cosa juzgada, característica de las sentencias propiamente jurisdiccionales. Quizás por eso, el artículo 15 del decreto 992 de 1930 calificó estas querellas como acciones administrativas:

“La acción administrativa sumaria de lanzamiento prescribe a los treinta días, contados desde (...)” (se subraya)

Al respecto, la H. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en sentencia del dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos sesenta y seis (1966) dijo:

“Por absurda que sea la decisión de un Alcalde en una querella de policía ante él instaurada, que tenga por objeto mantener el statu quo de las cosas en materia de posesión, tal decisión no hace tránsito a cosa juzgada y quien no se conformare con ella tiene vía abierta para acudir directamente ante el juez competente, en ejercicio de la acción correspondiente,

posesoria o de reivindicación, en demanda de la tutela jurídica del Estado para la protección de su derecho.” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Gaceta Judicial, tomo CXVIII, Bogotá, octubre, noviembre y diciembre de 1966, número 2283, pág. 170).

En apoyo de lo expresado, puede traerse a colación el argumento de que la inexistencia de la cosa juzgada en las determinaciones de los inspectores de policía, es cosa confirmada por la posibilidad de que estos funcionarios revoquen sus propios fallos. En este sentido, el artículo 27 del decreto 1355 de 1970, Código Nacional de Policía, prescribe:

“La orden de policía puede ser revocada por quien la emitió.”

El artículo 409 del Acuerdo 18 de 1989, Código de Policía de Bogotá, dice:

“La orden de policía podrá ser revocada por quien la emitió cuando desaparezcan los motivos que le dieron origen.”

Y el contenido del artículo 411 del mismo Código es:

“Los efectos jurídicos de la orden de policía se extinguirán por su revocatoria, por la derogatoria de la ley o del reglamento que le sirvieron de fundamento, por la desaparición de los hechos que la motivaron o por la muerte del destinatario.”

2. El desalojado que, en un lanzamiento policivo por ocupación de hecho de un inmueble, alegó infructuosamente haber justificado su situación, ¿dispone de un medio judicial de defensa distinto de la acción de tutela?

Partiendo de la convicción de que el derecho al debido proceso es de los que la Carta llama “constitucionales fundamentales”, la Sala piensa que la respuesta a la anterior pregunta tiene importancia porque, de acuerdo con el inciso tercero (3o.) del artículo 86 ibidem, la acción de tutela

“(…)sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” (se subraya)

El artículo 408 del Código de Procedimiento Civil, numeral segundo (2o.), modificado por el

artículo 1o., numeral 211, del decreto 2282 de 1989, dispone lo siguiente, en relación con los negocios sometidos a las ritualidades del proceso abreviado:

“(...) 2. Interdictos para recuperar o conservar la posesión, y el reconocimiento de las indemnizaciones a que hubiere lugar.” (se subraya)

Conforme a la norma citada, no es claro que la respuesta al interrogante planteado sea positiva, vale decir, que no es fácil afirmar que los ocupantes lanzados por vías de hecho, y que alegaron ser poseedores, cuenten, para impedir la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, con el recurso del proceso civil abreviado. La razón de este concepto es la de que en los interdictos posesorios lo que se discute es precisamente la posesión. Ellos no están previstos para juzgar sobre la legalidad de las decisiones que adopten los inspectores de policía. Tan cierto es esto, que quienes consideran estar en la situación de defender su posesión, ya sea buscando su recuperación o solamente intentando su conservación, pueden acudir directamente al juez civil, sin que les sea imprescindible agotar primero la etapa policiva.

Este enfoque ya ha sido sostenido por la H. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Así, en la ya citada sentencia del dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos sesenta y seis (1966), se dijo:

“Quien no aceptare lo resuelto por el funcionario de policía, puede recurrir a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, mas no para que se revise o se anule el juicio de policía dejando sin efecto el fallo proferido en él, sino para iniciar, directamente, ante el juez competente y por el procedimiento que sea del caso, el respectivo juicio, posesorio o de reivindicación, de cuya decisión podría resultar una solución contraria a la del juicio de policía, con lo cual ésta quedaría virtualmente desprovista de efectos.” (Ut supra pág. 170).

Lo anterior se afirma, obviamente, sin perjuicio de lo que el procedimiento civil establece respecto de las acciones posesorias especiales, a las cuales, con arreglo al artículo 435 del Código de la materia, corresponden los procesos verbales sumarios.

Por otra parte, no debe perderse de vista que, con arreglo al último inciso del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo,

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios

civiles o penales de policía regulados especialmente por la ley.”

Esto significa que los fallos que dicten los inspectores de policía para culminar las querellas de lanzamiento por ocupación de hecho, tampoco pueden controvertirse mediante el medio de defensa judicial contencioso administrativo.

Esta tesis fue también la de la Sala Tercera (3a.) de Revisión de Tutelas en la sentencia T-109 del diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), pues, con ponencia del Magistrado Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, sostuvo:

“De otra parte, 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 (Código Contencioso Administrativo art. 82). En consecuencia, esta suerte de actuaciones administrativas de carácter policivo son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela.

“Desde el punto de vista orgánico la actuación policiva 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, aquéllas no se encuentran excluidas de la acción de tutela en el evento de una vulneración de los derechos fundamentales.”

Es importante, también, no perder de vista que, de conformidad con las voces del inciso primero del artículo 15 de la ley 57 de 1905, la decisión policiva que verifica el lanzamiento por causa de una ocupación de hecho, no es susceptible de ningún recurso. El texto de esta disposición es:

“Cuando alguna 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 sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca.” (se subraya)

La recta interpretación de esta norma lleva a la conclusión de que, por este aspecto, la parte querellada tampoco contaba con la posibilidad de recurrir la determinación de la Inspección Quince (15) D Distrital de Policía. Y este criterio, si se quiere, toma todavía más fuerza por la declaratoria de nulidad que hiciera el H. CONSEJO DE ESTADO en 1975, del artículo 7o. del decreto reglamentario 992 de 1930. Tal norma decía:

“Las providencias del alcalde en las actuaciones de lanzamiento, son apelables dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación, para ante el inmediato superior, en el efecto devolutivo, si se trata de la persona contra quien se dirige la acción, y en ambos efectos si el que apela fuere el querellante.”

En síntesis, las vías de hecho en que incurran los citados funcionarios de policía, por violación del derecho fundamental al debido proceso en la decisión de verificar el lanzamiento, no tienen previsto un medio de defensa judicial civil o administrativo. Por tanto, la única posibilidad de protección frente a estos atropellos, es la acción de tutela.

Para finalizar, resulta de interés recordar que ya esta Sala, compartiendo el criterio atrás esbozado y el de la H. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, había decidido un caso relativamente similar en la sentencia T-193 del diecinueve (19) de mayo de este año. Allí, en uno de sus apartes, se dijo:

“Mas frente a la actitud arbitraria del Inspector, – que llegó a situaciones tales como notificar la decisión del lanzamiento momentos antes de su iniciación, y no aceptar la intervención de un agente oficioso del lanzado –, ciertamente violatoria de la garantía del debido proceso y del derecho de defensa (artículo 29 de la Constitución), el señor SUÁREZ ALZATE no disponía de un medio de defensa judicial eficaz. Bien lo dijo la Corte Suprema de Justicia cuando resolvió la impugnación: “Si a ello se agrega que conforme a lo preceptuado por el artículo 82 del C.C.A., la jurisdicción contencioso administrativa “no juzgará las providencias dictadas en los juicios de policía de carácter penal o civil”, se hace evidente que el peticionario de la tutela no dispone de otro medio judicial de defensa para proteger su derecho al debido proceso, que es uno de los fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política.””

3. El alcance de la tutela.

Para este efecto, en el pasado la Sala estimó -y cree que debe continuar haciéndolo-, que el

artículo 23 del decreto 2591 de 1991 es la guía del juzgador. Esta norma dice:

“Protección del derecho tutelado.

“Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación cuando fuere posible.

“Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción.

“En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto”. (se subraya)

Queda visto: el juez de tutela, si le es posible, procurará que las cosas vuelvan al estado anterior a la violación del derecho fundamental. En este caso, la Sala considera que ello es factible.

Dado que pueden presentarse oposiciones con ocasión de la restitución que la Inspección haga en favor de NORMA SÁNCHEZ, la Sala, en cumplimiento del primer inciso del artículo 27 del decreto 2591, que dispone que quien tenga que acatar el fallo de tutela deberá hacerlo de inmediato, previene que tales oposiciones tienen que ser denegadas terminantemente. De lo contrario, como en el fallo T-193 ya se dijo,

“la protección de los derechos constitucionales fundamentales concedida por el fallo de tutela sería puramente teórica.”

4. Las solicitudes de la peticionaria de la tutela.

En escrito presentado ante la Secretaría General de esta Corte el seis (6) de julio del presente año, el apoderado de NORMA SÁNCHEZ pidió la devolución inmediata del

expediente, porque el ad quem lo remitió “sin que estuviera ejecutoriada la providencia, tal como lo ordena el artículo 32, inciso 2o., del decreto reglamentario No. 2591 del 91”. En opinión del solicitante, la providencia se dictó el treinta (30) de junio y se notificó por telegrama el primero (1o.) del mes siguiente, “en consecuencia la ejecutoria se cumple el 7 de julio de 1993”. El propósito de la petición es la tramitación rigurosa del recurso de reposición que, por el motivo señalado, el interesado presentó ante el JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.

En la misma fecha, es decir, el seis (6) de julio, el apoderado pidió se compulsen copias al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía, “para que se investigue disciplinaria y penalmente a la Juez 5o. Civil del Circuito, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 53 del decreto No. 2591/91”, por la violación del inciso 2o. del artículo 32 del citado decreto.

Para resolver la primera de las peticiones, se considera:

a.- El inciso segundo (2o.) del artículo 32 del decreto 2591 de 1991 ordena:

“El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.” (se subraya)

b.- A su vez, el inciso primero (1o.) del artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el decreto 2282 de 1989, prescribe:

“Ejecutoria. Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva.” (se subraya)

c.- De las normas anteriores, se deduce que las providencias quedan ejecutoriadas después de tres días de notificadas cuando carecen de recursos, como es el caso de las sentencias de tutela de segundo grado. Lo anterior se explica porque, dentro del plazo de esos tres días, los interesados pueden pedir la aclaración o complementación de la providencia, con lo cual su ejecutoria se pospondrá hasta el momento en que, a su turno, quede ejecutoriada la providencia que resuelva sobre la aclaración o complementación.

Así, no habiendo solicitud de aclaración o complementación -lo que ocurrió en el presente caso-, pasados los tres días de la ejecutoria, para el juez que conoció de la segunda instancia de la acción de tutela empieza a correr un término de diez días, en el cual debe proceder a enviar el expediente a la Corte Constitucional para su revisión.

d.- Surge, pues, el interrogante de saber si la Corte debía o nó devolver la documentación, a fin de cumplir estrictamente con las previsiones del decreto 2591 de 1991.

La opinión de la Sala, luego de comprobar que el interés del peticionario no era el de pedir la aclaración o complementación de la providencia de segundo grado, y con base en los principios de economía, celeridad y eficacia que gobiernan el trámite de la acción de tutela, es la de que ciertamente el proceder del ad quem constituye un error que no puede y no debe generalizarse, pero en las circunstancias del caso presente, donde no se percibe la violación del derecho de defensa de la señora NORMA SÁNCHEZ, tampoco tiene que ser tratado como un yerro de enorme trascendencia, y, por tanto, no puede convertirse en un motivo de devolución del expediente. En consecuencia, la Sala se abstendrá de acceder a la petición de devolución de los documentos de este asunto.

En cuanto a la segunda de las solicitudes, o sea la de ordenar copias para que se investigue la conducta de la señora Juez Quinta (5a.) Civil del Circuito de Santafé, la Sala no encuentra objeción, aunque advierte que, prima facie, no se ve falta alguna de la juez mencionada. Por tanto, se ordenará, a costa del interesado, la expedición de tales documentos, los cuales se le entregarán para los fines indicados.

5. La intervención del Ministerio Público.

Teniendo en cuenta los cuestionamientos que esta providencia hace al INSPECTOR QUINCE “D” DISTRITAL DE POLICÍA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, se ordenará el envío

al Ministerio Público de copia de toda la actuación surtida ante él, para que se le inicie la correspondiente investigación disciplinaria.

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, de fecha treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), la cual, a su vez, revocó el fallo del JUZGADO VEINTIOCHO (28) CIVIL MUNICIPAL del citado Distrito de fecha primero (1o.) de junio del mismo año, y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso solicitada por NORMA SÁNCHEZ JIMÉNEZ.

SEGUNDO. ORDENAR a la INSPECCIÓN QUINCE (15) “D” DISTRITAL DE POLICÍA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, sin lugar a prórroga ni oposición alguna, restituya a la señora NORMA SÁNCHEZ JIMÉNEZ, identificada con la cédula de ciudadanía número 41.594.708 de Bogotá, en la tenencia del piso cuarto (4o.) del inmueble ubicado en la carrera diecinueve (19) número veinte treinta y cuatro (20-34) Sur de esta capital, en el mismo estado en que dicha señora ejercía sus derechos antes de la diligencia de lanzamiento, permitiendo a los interesados acudir a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos.

TERCERO. DENEGAR la solicitud formulada por el apoderado de NORMA SÁNCHEZ, en el sentido de devolver el expediente al JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, para dar así cumplimiento a la frase final del inciso segundo (2o.) del artículo 32 del decreto 2591 de 1991.

CUARTO. ORDENAR que, a costa de la peticionaria, es decir, NORMA SÁNCHEZ, se expidan dos (2) juegos de copias auténticas de la sentencia de tutela de segundo grado de fecha treinta (30) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), dictada por el JUZGADO QUINTO (5o.) CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, y de los documentos que obran a los folios 28, 29, 30 y 62 del cuaderno de la actuación ante el ad quem y ante esta Corte, así como de los escritos visibles a los folios 96 y 97 del cuaderno del a quo, los cuales están destinados a ser llevados por la interesada al Consejo Superior de la

Judicatura y a la Fiscalía, si lo estima conveniente.

QUINTO. ORDENAR el envío al Ministerio Público de copia de esta providencia y de toda la actuación surtida ante la INSPECCIÓN QUINCE (15) "D" DISTRITAL DE POLICÍA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, para que aquella entidad adelante lo de su cargo respecto de las conductas consideradas en la parte motiva como vías de hecho.

SEXTO. COMUNICAR inmediatamente el contenido de esta sentencia al JUZGADO VEINTIOCHO (28) CIVIL MUNICIPAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General