

LA TUTELA ADMINISTRATIVA DE LA INDUSTRIA DEL CARBON

Dr. Rafael Restrepo Maya.

Medellín, agosto 15 de 1.960.

Señor doctor

FERNANDO GOMEZ MARTINEZ

E. S. M.

Estimado doctor y amigo:

Con motivo del estudio hecho por mí sobre el caso de policía civil existente entre los dueños de las MINAS DE CARBON DE BOLOM-BOLO, ubicadas en la finca "La Loma" o "Rincón Santo", en jurisdicción del distrito de Venecia, de este Departamento de Antioquia, pertenecientes a la familia D. R., que forma una parte, y de los actuales propietarios del terreno superficiario de la mencionada finca, señores A., que constituyen la otra parte, tuve la oportunidad de leer dos importantes cartas suyas, de junio 17 y septiembre 15 de 1.959, dirigidas al entonces Gobernador de Antioquia, doctor Alberto Jaramillo Sánchez, cartas por medio de las cuales intercedió usted ante la primera autoridad administrativa del departamento, obrando únicamente por espíritu de justicia y con noble desinterés personal, para que aquel magistrado tomara conocimiento de la actuación desacertada del Alcalde de Venecia, agente político suyo en ese municipio, e hiciese corregir su conducta ilegal, usando al efecto de sus poderes de vigilancia y control respecto de la legalidad de las actividades oficiales de sus subordinados.

Usted planteó compendiadamente, en dos cartas, con respetuosa franqueza y entera claridad, el tratamiento injusto dado a los propietarios de las minas frente a los procedimientos de hecho de los titulares del suelo y la situación de desamparo, contra los deberes prescritos a las autoridades administrativas en punto a protección a los bienes de los particu-

lares ,en que la alcaldía ha venido a colocar, ya por un año o más, a los legítimos dueños y poseedores de aquellas ricas minas de carbón, impi-diéndoles, por acción o por omisión, el ejercicio tranquilo del derecho a explotar mecánicamente las vetas o yacimientos de carbón mineral que afloran a la superficie del terreno, cediendo irregularmente a las preten-siones de sus opositores, los titulares del suelo superficiario, desconocien-do sus derechos sobre las servidumbres necesarias y violando de paso la autoridad de la cosa juzgada.

Entiendo que en principio su reclamación fue atendida por el se-ñor Gobernador, quien hizo intervenir a la Secretaría de Gobierno, para que, acopiando los datos e informes relativos al estado de la cuestión y procediendo así con conocimiento de causa, se dictasen las providencias que se estimasen conformes a la verdad de los hechos y a la legalidad de la actuación. El resultado de esa primera intervención fue el oficio número 1.219, de 1º de septiembre de 1.959, del Secretario de Gobierno, doctor Anibal Vallejo, para el Alcalde municipal de Venecia, por medio del cual se dieron instrucciones y órdenes precisas y concretas para que se otorgase la debida protección policiva, haciendo cesar la violencia o fuerza inminentes empleadas contra el encargado y los trabajadores de las minas de carbón, y para restablecer su explotación mecanizada, pro-veyendo a la realización y ejecución de sentencias ejecutoriadas proferi-das en primera instancia por la misma Alcaldía municipal sobre la misma cuestión y confirmadas en segundo grado, en forma definitiva, por el Juzgado departamental de policía y rentas, en querellas ordinarias incoa-das por los mismos opositores contra los dueños y poseedores legítimos de las minas y de todas las servidumbres necesarias establecidas sobre el suelo.

Mas, tales órdenes y disposiciones no fueron mantenidas por la Secretaría de Gobierno con la decisión y firmeza indispensables para ob-tener su cumplimiento. El Alcalde, si bien revocó una providencia con-denatoria que impuso de plano al encargado de los trabajos de elabora-ción de las minas, señor A. P. P., prohibiéndole bajo pena de multa la extracción mecanizada del carbón, muy pocos días después tornó a im-poner doblada la prohibición conminatoria, sin notificación alguna pre-via a los afectados con la providencia, ni a sus representantes, esto es, sin fórmula de juicio ni garantías procesales.

Tengo entendido que ese procedimiento arbitrario fue el resulta-do natural y lógico de cierto concepto erróneo emitido por la jefatura de la sección jurídica del departamento ,de fecha 6 de agosto de 1.959, acogida luégo por la Gobernación, y al cual se refiere el señor Goberna-dor Jaramillo Sánchez en el oficio número 1.113, de 2 de octubre de 1.959,

dirigido a los doctores E. y A. D. R., cuyos términos literales no co-nozco, pero cuyas ideas aparecen acogidas en el citado oficio guberna-mental. Fue pues el dictamen de esa oficina de servicio jurídico, en fun-ción asesora, la que puso las bases para la definición de la actitud de la superior autoridad ejecutiva del departamento, en relación con la pro-tección solicitada reiteradamente y con el irritante desconocimiento por el Alcalde de legítimos derechos sólidamente establecidos, y con inexpli-cable violación de la cosa juzgada, que es un principio axiomático a tra-vés de la historia del derecho y desde el tiempo de los romanos, principio consagrado en nuestros reglamentos de policía como puede verificarse le-yendo el artículo 23 de la Ordenanza 25 de 1.940, que modifica el artícu-lo 666 del Código de Policía.

En el citado oficio número 1.113 ,emanado de la Gobernación, se lee: "En cuanto al fondo del problema, estima el suscrito que en ningún caso y por ningún motivo puede él, ni puede ninguno de los empleados subalternos de la administración departamental, interferir el radio de ac-ción de los Alcaldes y demás funcionarios con jurisdicción, para inclinar su criterio en uno u otro sentido, en favor de una u otra parte. Su inter-vención solamente podría enderezarse a corregir fallas graves de dichos funcionarios, como serían los casos de venalidad, ineptitud manifiesta, etc., y en tales casos se limitaría a la remoción del empleado y consi-guiente denuncia a la autoridad competente si se trata de delito, pero no a la dirección del criterio jurídico con que actúa". Y añade luégo, el pre-citado oficio de 2 de octubre de 1.959, estas palabras finales: "Teniendo como tienen todos los ciudadanos recursos legales contra las providen-cias de esos funcionarios, y existiendo además la vía ordinaria para la solución de casos similares al que Uds. se les presenta, quiere dejar en claro el Gobierno su decisión de no intervenir en forma distinta a la di-cha, y de someter su acción, como deben someterla a su vez los particu-lares, el ejercicio de los citados recursos y acciones, como está consig-nado claramente en el informe de Agosto 6 de 1.959, suscrito por la Sec-ción Jurídica del Departamento".

Las conclusiones adoptadas por el señor Gobernador Jaramillo Sán-chez, según los conceptos transcritos y los razonamientos en que se apoya, revelan que existe ignorancia por parte de la Secretaría de Gobierno so-bre la historia de los hechos y demuestran también que la oficina que des-empeña la función de asesoría legal se formó un juicio falso sobre el es-tado de la cuestión.

Efectivamente: si los funcionarios de la Secretaría de Gobierno y sus agentes auxiliares hubiesen efectuado un examen atento de los an-tercedentes y circunstancias peculiares del caso, habrían podido fácilmen-

te comprobar el carácter anómalo, irregular y arbitrario del procedimiento empleado por el señor Alcalde de Venecia, funcionario que es agente inmediato y subalterno del Gobernador en asuntos de seguridad pública, protección de los bienes y mantenimiento de la paz social.

En el conflicto por contrapuestas pretensiones de las partes - la de los doctores D. R., como dueños de todo el subsuelo, con las vetas de carbón mineral y demás sustancias minerales que contenga, de la finca territorial denominada "La Loma" o "Rincón Santo" y de todas las servidumbres que sean necesarias para la exploración y explotación de los yacimientos de carbón y demás sustancias minerales que haya en el subsuelo; y la de los propietarios del suelo, señores R. y A. A., que está gravado con las referidas servidumbres -, en dicho conflicto de intereses, se han promovido y substanciado varios juicios de policía civil, por la vía y siguiendo los procedimientos ordinarios, que terminaron con sentencias definitivas ya ejecutoriadas y que versaron sobre los objetos que más adelante es preciso determinar.

Es conveniente hacer notar que el propietario original de la finca territorial de que se trata, llamada "La Loma" o "Rincón Santo", donde están situadas las MINAS DE CARBON DE BOLOMBOLO, que tiene una cabida aproximada de ochocientas cuerdas cuadradas (800 C2), fue el señor J. C. V. (padre), quien la adquirió por compra que de ella hizo al señor A. V., según escritura pública número 128 de 14 de marzo de 1.906, otorgada en la Notaría del Circuito de La Ceja, debidamente registrada, comprendiendo en la compra la finca en su integridad, esto es, el suelo y el subsuelo de la misma, sin discriminación ni desmembración alguna.

El propietario titular de la integridad del fundo "La Loma" o "Rincón Santo", señor J. C. V. (padre), enajenó la parte correspondiente al subsuelo de la finca en toda su extensión, con las vetas de carbón mineral y demás sustancias minerales que contenga, por ventas que hizo de esa parte al doctor M. D., de acuerdo con las escrituras públicas números 1.049 de 22 de junio de 1.923 y 1.573 de 6 de agosto de 1.924, otorgadas en la Notaría Segunda del Circuito de Medellín, debidamente registradas, habiendo conservado entonces el vendedor solamente el suelo o terreno superficiario de la finca, quedando de este modo desmembrado el derecho de propiedad sobre el fundo expresado.

Además, como las minas son, físicamente, una parte integrante del terreno en que se encuentran, y como para elaborarlas se requiere, necesariamente, como un medio indispensable y adecuado, de la ocupación y el uso del terreno donde se hallan situados los yacimientos minerales, resulta imprescindible, para quienes adquieren el derecho de propiedad

del subsuelo y de las minas existentes en él, la ocupación y utilización del suelo en donde aquéllos se encuentran.

Así está previsto por el Código de Minas, en su artículo 3º, respecto de minas adjudicables, que sujeta a la condición tácita en su favor de ocupar y usar el terreno necesario para su elaboración; y el doctor M. D., al adquirir la propiedad del subsuelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo" y del carbón y demás sustancias minerales que en él se hallen, tuvo la clara previsión de adquirir también, junto con la propiedad del subsuelo y de los minerales existentes o contenidos en él, la propiedad de los medios físicos imprescindibles para poder explorar y explotar libremente las vetas de carbón y las demás sustancias minerales ubicadas en dicha finca.

Efectivamente, por medio de la citada escritura número 1.573, de 6 de agosto de 1.924, cláusula quinta, se estipuló que el vendedor constituía sobre el suelo de la finca las servidumbres necesarias para la exploración y explotación de las vetas de carbón y demás sustancias minerales que haya en el subsuelo.

De modo que, por efecto de los referidos contratos de compraventa y constitución de servidumbres, a título oneroso y conmutativo, celebrados a favor del doctor M. D. por quien tenía la plenitud e integridad del derecho de dominio sobre la finca "La Loma" o "Rincón Santo", ésta quedó desde entonces desintegrada y dividido el vínculo entre el propietario y la cosa desmembrada, de modo que el suelo quedó perteneciendo al dueño, pero doblemente limitado tal derecho de dominio, por la enajenación de la propiedad del subsuelo y por la constitución de las servidumbres, en utilidad de este último y en favor de otro propietario distinto. El subsuelo de la finca es el predio dominante, y el suelo, el predio sirviente. El segundo, en cuanto a su aprovechamiento, queda evidentemente subordinado a las necesidades de explotación del primero. La propiedad del suelo quedó gravada, limitada o restringida en su ejercicio, en favor de la propiedad del subsuelo y de la explotación de los minerales que haya en él, singularmente de la explotación de los criaderos o vetas de carbón. Y como la explotación minera consiste en la extracción, en forma remunerativa, por sistemas ajustados a la técnica o a las reglas del arte, de acuerdo con la estructura geológica de los yacimientos, las servidumbres pasivas impuestas por el dueño del suelo en favor o beneficio del subsuelo, son aquellas que resulten las más adecuadas para su explotación industrial.

Los mantos de carbón mineral existentes en la corteza terrestre de la finca "La Loma" o "Rincón Santo" afloran a la superficie o se encuentran a poca profundidad, recubiertos por una sobrecapa de material

estéril, fácil de retirar para que el manto de carbón o masa mineral quede al descubierto, todo lo cual impone la extracción del material de carbón a cielo abierto, rompiendo la superficie del terreno y haciendo las excavaciones indispensables por medio de máquina movida a motor. La constitución geológica del terreno y de los yacimientos carboníferos no son susceptibles, como ya ha sido largamente experimentado, de realizar la explotación por medio de excavaciones subterráneas, ni es viable tampoco industrialmente considerada.

Por lo tanto, la explotación o laboreo de estas minas requiere, imprescindiblemente, la ejecución de los trabajos de extracción del carbón en forma mecanizada, y el suelo de la finca está legalmente sujeto a sufrir el gravamen de las excavaciones y desmoronos superficiales que sean consiguientes a su adecuada explotación.

Esa servidumbre es de carácter positivo, es decir, impone a los dueños del suelo de la finca, como predio sirviente, la obligación de permitir o dejar hacer, a cielo abierto, las excavaciones o roturas necesarias en el terreno superficiario, en forma mecanizada, que es el sistema de laboreo requerido por las condiciones de estructura de los yacimientos de carbón y del terreno mismo, como lo indican la técnica minera y la experiencia adquirida en esas mismas minas.

Al considerar la situación jurídica constituida respecto del suelo y del subsuelo de "La Loma" o "Rincón Santo", me resta añadir que el subsuelo con sus substancias minerales ha pasado a ser propiedad de los sucesores del doctor M. D., representados por los doctores E. y A. D. R.; y que, por lo que respecta al suelo, éste ha pasado, con sus limitaciones y gravámenes, a sucesivos adquirentes, a título de venta, hasta llegar a los actuales titulares que dicen ser los señores R. y A. A. (padre e hijo, respectivamente).

Queda descrita la situación jurídica particular de la finca de que se trata, con los derechos del predio dominante, es decir, de las minas de carbón existentes en el subsuelo, y con las obligaciones del predio sirviente, esto es, del suelo de la finca referida, cuyos dueños han sido mencionados, reiterando el principio de que las servidumbres son inseparables del predio a que activa o pasivamente pertenecen.

o o o

Explicada la situación jurídica de la finca "La Loma" o "Rincón Santo", disgregado el dominio sobre ella, por la enajenación separada del suelo y del subsuelo, limitado y gravado aquél por la constitución de servidumbres reales en beneficio de la explotación de las minas existentes en

el subsuelo, y transmitida la propiedad del suelo, de un adquirente a otro, con aquéllos gravámenes y limitaciones, conviene anotar, para demostrar puntualmente su actual estado jurídico, que unos de los dueños que forman la cadena de transmisión del dominio del suelo de la finca, fueron los cónyuges F. T. M. y señora A. V. de T., antecesores en la propiedad del suelo ya gravado con las servidumbres por título inscrito, de los actuales poseedores, señores R. y A. A.

Los mencionados señores T. M. y V. de T. declararon, de acuerdo con la cláusula primera de la escritura pública 3.124 de 26 de septiembre de 1.953, otorgada en la Notaría Segunda del Circuito de Medellín, que el doctor M. D. había adquirido por medio de escrituras públicas la totalidad del subsuelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo", con todas las vetas de carbón, cock y hulla y demás substancias minerales que contenga, y todas las servidumbres necesarias para la exploración y explotación de dicho subsuelo en su totalidad, manifestando además allí mismo que, desde entonces, es decir desde su adquisición, sin interrupción, han venido ejerciendo, el doctor D. y sus legítimos sucesores, sin interrupción, las referidas servidumbres, obrando siempre en armonía con los dueños del suelo, o sea del señor R. V. H., su antecesor en el dominio, y con los otorgantes.

Las declaraciones contenidas en la citada escritura pública confirman la existencia de las servidumbres necesarias establecidas sobre el suelo de la finca y en utilidad de las minas; y comprueban también, con el pleno valor probatorio de confesión de parte, que tales servidumbres, todas las necesarias para la exploración y explotación de las vetas de carbón, se ejercían, tranquila y pacíficamente, por sus titulares, sin interrupción, desde la posesión del suelo por el señor R. V. H. hasta el mes de septiembre de 1.953, época en que ya los señores F. T. M. y A. V. de T., otorgantes del referido instrumento, tenían posesión del suelo.

o o o

Es preciso considerar ahora la situación de las minas, no desde el punto de vista del derecho civil, sino por el aspecto de las querellas de policía promovidas por los dueños del suelo contra los dueños o encargados de trabajos del subsuelo, con el fin inmediato de hacer suspender el ejercicio de las servidumbres, y, por tanto, con el fin de impedir la explotación misma de las minas de carbón.

Cuatro han sido las querellas ordinarias habidas y sentenciadas, promovidas por los dueños del predio sirviente contra la parte dueña del predio dominante; y todas ellas dirigidas a impedir los trabajos de explo-

tación de las minas. Los fallos en sus correspondientes instancias, negaron las peticiones de los demandantes, y dos de ellos remitieron a los demandantes vencidos para ante la autoridad judicial.

Se requiere poner en claro el contenido y modalidades de dichas querellas, una a una, para poder apreciar con certeza cuál es la verdadera situación de la controversia o del conflicto presente entre las partes y cuál es la posición que les corresponde ante la última determinación del actual Alcalde Municipal de Venecia.

I

En las postrimerías del año de 1.954, los titulares del suelo de la finca intentaron obligar a los dueños del subsuelo y de las minas y titulares de todas las servidumbres necesarias para su explotación, es decir, a los doctores D. R., a garantizar, con una cuantiosísima caución, los perjuicios que resultaran en sus terrenos de pasto para ganados y en los de cultivo por causa y con ocasión de los trabajos mecanizados de elaboración de las minas o de extracción del carbón, invocando, en apoyo de su demanda ante la Alcaldía de Venecia, lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 13 de 1.937 y por el correspondiente decreto reglamentario.

Supusieron entonces los demandantes, contra la evidencia desprendida del contenido de escrituras públicas bien conocidas por ellos, que se trataba del ejercicio de servidumbres **legales**, o sea, de aquellas que son impuestas por la ley, en provecho o utilidad de la propiedad minera, servidumbres cuyo ejercicio genera, en favor de los propietarios de los predios sirvientes, la obligación de indemnizarles los perjuicios que con ello se causen.

Olvidaron, empero, con olvido voluntario, que las servidumbres constituidas sobre el suelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo", en utilidad de las minas del subsuelo de la misma finca, son servidumbres **voluntarias**, las cuales fueron constituidas, no unilateralmente, por mandato de la ley, sino por contrato, vale decir, convencionalmente, por acto voluntario de quien tenía plena capacidad o poder para sujetar su predio a las limitaciones, servidumbres o gravámenes que quiso, con tal de que con ellos no se dañase al orden público ni se contraviniese a las leyes.

De suerte que la invocación de artículo 4º de la Ley 13 de 1.937, para fundar la acción sobre constitución de fianza o caución de perjuicios, dictada para garantizar los daños que se causen con el ejercicio de servidumbres legales, carecía de aplicación al caso propuesto, era absolutamente infundada e improcedente, y suponía además, por parte de los querellantes, dueños sólo de la corteza superficial de la finca donde se

hallan las minas, un desconocimiento de la naturaleza y extensión de las servidumbres original y solemnemente constituidas por sus antecesores en el dominio y confirmadas por ellos mismos.

La Alcaldía apreció certeramente, en ese negocio y en esa ocasión, la sinrazón de la demanda; y, en consecuencia, previas las formalidades de rigor para asegurar el derecho de las partes a ser oídas, decidió la petición, negándose a decretar la constitución de la caución y la suspensión de los trabajos mientras se garantizaban los perjuicios, y afirmando por el contrario, en la providencia decisoria, la existencia legal de las servidumbres voluntarias y el derecho de ejercerlas sin lugar a resarcir e indemnizar los daños que el uso de ellas forzosamente entraña.

El fallo de la Alcaldía, que quedó en firme el 4 de octubre de 1.954, contiene la resolución siguiente: "Amplia y claramente se ha visto que los propietarios del subsuelo no están obligados al pago de indemnizaciones derivadas del ejercicio de las servidumbres del ordinal 5º de la escritura número 1.573, y es obvio que si no tienen qué indemnizar tampoco qué garantizar".

II

Inconformes con el resultado negativo de la acción entablada contra los dueños de las minas existentes en el subsuelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo", sobre constitución de caución para garantizar los perjuicios derivados del uso natural de las servidumbres constituidas para la explotación del carbón, los mismos demandantes vencidos, promovieron, un año después, una nueva querella de policía, por la vía ordinaria, ante la misma Alcaldía de Venecia, contra los mismos demandados, por medio del libelo de fecha 14 de octubre de 1.955.

Esta demanda tuvo por objeto pedir que se conminase a cada uno de los demandados, dueños y poseedores de las minas de carbón, para que en lo sucesivo se abstuviesen de ejecutar toda clase de obras materiales, como explanaciones, banqueos y construcciones, sobre cualquier lugar del suelo de la finca, prohibiéndoles la ocupación y uso del mismo suelo, con excepción de las obras conducentes al ejercicio de la servidumbre de tránsito para la conducción del carbón, por estimar que todas aquellas obras eran atentatorias contra sus derechos de dominio y posesión del suelo y por ser perjudiciales para las tierras de cultivo y pastos del ganado.

Tramitado el juicio ordinario de policía, con observancia de la plenitud de formalidades señaladas por el artículo 649 del C. de la ma-

teria, destinadas a asegurar la averiguación de la verdad y la legítima decisión de la controversia; producidas oportunamente las pruebas conducentes, entre éstas una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, quienes rindieron dictamen acorde en el sentido de que todas las obras ejecutadas y las que se hallaban en ejecución eran obras necesarias para el laboreo de las minas, la Alcaldía, con pleno conocimiento de causa, profirió la sentencia de primera instancia, con fecha 20 de febrero de 1.956, y por medio de ella dispuso lo siguiente: 1º No acceder a decretar las conminaciones solicitadas; 2º Conminar a las dos partes, con multa de doscientos pesos, para que se abstengan de ocurrir a las vías de hecho contra las personas o las cosas; y 3º **Aconsejar** a los demandados la ejecución de determinadas obras, especificadas allí mismo, con el fin de hacer menos gravosas e incómodas para el predio sirviente las servidumbres a que se halla sujeto.

Esta resolución del fallador, por la cual negó las peticiones de la demanda, se fundó en que la naturaleza de la contención se refiere a la extensión o determinación de los derechos pertenecientes al subsuelo, como predio dominante, y a las obligaciones del suelo, como predio sirviente, o a la manera de ejercer las servidumbres constituidas por título inscrito, esto es, a una cuestión de derecho, que es de competencia del Poder Judicial o de la rama jurisdiccional del Poder Público y que escapa por tanto a la competencia propia de la Policía, sin que las obras ejecutadas y en ejecución y que causan la desavenencia de las partes, puedan ser calificadas justamente como vías de hecho, que constituyan ataque manifiestamente injusto al derecho de los demandantes, siendo aplicable al caso lo prescrito por el artículo 287 del Código de Policía.

La referida sentencia fue apelada por los querellantes y concedido el recurso, el juicio pasó al conocimiento del superior, o sea, del Juzgado Departamental de Policía y Rentas. Surtidos los trámites de la segunda instancia, luego de analizar el objeto de la querella y los motivos de la contienda, dedujo también que la causa de ella no era en realidad una simple cuestión de hecho, sino un conflicto sobre extensión de derechos y de las correlativas obligaciones entre las partes, ligadas por relaciones jurídicas contractuales, cuya determinación rebasa la órbita de facultades de la autoridad administrativa de policía, para caer en la esfera de jurisdicción de la autoridad judicial.

Quedó así desechada, en dos instancias, en juicio ordinario de policía, la infundada pretensión de los querellantes de suspender el ejercicio de las servidumbres legalmente constituidas y de paralizar la explotación de las minas de carbón.

Devuelto el juicio por el Juzgado a la Alcaldía de Venecia, para su notificación y ejecutoria, a ese despacho correspondía sólo proveer adecuadamente al cumplimiento de la sentencia.

III

En el año siguiente, es decir, en 1.957, los señores F. T. M. y A. V. de T., vendieron a los señores R. y A. A., los derechos que tenían en la finca "La Loma" o "Rincón Santo", transmitiéndoselos con las limitaciones y con las servidumbres reales que pesan sobre ella.

No conozco la escritura de venta, ni sus términos o estipulaciones literales. Pero nadie puede transmitir lo que no tiene, ni por tanto más de lo que tiene. La tradición exige en el tradente, entre otras condiciones, la de ser dueño o propietario de la cosa que pretende transmitir.

El señor F. T. M. y la señora V. de T. eran dueños únicamente del suelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo", es decir, de la corteza superficiaria de la finca, porque antecesores suyos en el dominio de la misma finca, sólo tuvieron derecho de propiedad sobre el suelo, por haberse transmitido el subsuelo con todas las sustancias minerales en él contenidas a distinto dueño.

Pero ni siquiera la propiedad sobre el suelo era plena, exclusiva y absoluta, pues sobre ella quedaron constituidos, por título inscrito y en favor de las minas existentes en el subsuelo, todas las servidumbres necesarias para la exploración y explotación de las minas, singularmente de las minas de carbón mineral que están ubicadas allí y que afloran visiblemente a la superficie.

Pues bien, los adquirentes compradores, señores R. y A. A., dueños sólo del suelo, por la anterior disgregación del dominio de la finca, y a pesar de haber sido vencidos sus causantes en las dos querellas anteriores de policía, promovidas para suspender el ejercicio de las servidumbres que gravan el terreno superficiario e impedir la explotación de las minas de carbón, incoaron nueva demanda ante la propia Alcaldía de Venecia, por memorial de 8 de octubre de 1.957, para que en juicio ordinario de policía, se conmine al señor J. R., con fuertes multas elevadas al máximo por cada vez que se viole la conminación, para que en lo futuro se abstengan de ejecutar actos de perturbación de la propiedad y posesión que los demandantes ejercen en el predio "Rincón Santo" y para que suspenda los trabajos con peones asalariados y con aparatos automotores, por causar con ellos destrozos en los terrenos de pastos y en los cultivos.

El demandado contestó el libelo declarando que los propietarios de las minas, doctores D. R., celebraron un contrato de explotación con el ingeniero señor Aisemberg, quien subcontrató con él la explotación, y que el laboreo que venía realizando lo estaba adelantando técnicamente, sin ánimo de causar perjuicios, limitándose a ejercer los derechos que los propietarios de las minas poseen sobre el subsuelo y a hacer uso de las servidumbres necesarias para la explotación.

Manifestó además que la Alcaldía tenía conocimiento de sentencias anteriores ejecutoriadas, dictadas en querellas que los anteriores dueños del suelo de la finca habían promovido con el propósito de interrumpir los trabajos de explotación, en las que se reconocen los derechos de los propietarios a la elaboración de las minas y al ejercicio de las servidumbres.

Finalmente, pidió que se negaran las solicitudes hechas en la demanda, y que se declarara probada la existencia de la excepción de cosa juzgada, con arreglo al artículo 23 de la Ordenanza 25 de 1.940.

Sustanciado el juicio y recibidas las pruebas solicitadas oportunamente por las partes y practicada una inspección ocular, recibidos varios testimonios, y oídas también las alegaciones de las partes, la Alcaldía comprobó y dedujo que aunque los señores A. recibían perjuicios sobre el terreno de su propiedad por causa de actos realizados para llevar a cabo el laboreo de las minas de carbón de propiedad de los D., ello no constituye vías de hecho, por cuanto se trata de ejercicio de derechos, cuya delimitación compete resolver a la jerarquía jurisdiccional y no a la autoridad administrativa; y, en consecuencia, falló la querella, luégo de declarar que la suspensión de trabajos decretada en la acción incidental quedaría sin valor alguno una vez que quedase notificado el fallo, en la forma siguiente: - "Este despacho se abstiene de conocer a fondo del presente litigio, ya que a través de las pruebas practicadas ha quedado plenamente demostrado que hay razones de derecho que no nos es dable reconocer, pues son de competencia de otra jerarquía, o sea, del Poder Judicial. Los litigantes en el presente libelo (los demandantes) deben de recurrir al poder judicial, si lo estimaren conveniente, entidad ésta que señalará los derechos que a unos y a otros les correspondan o puedan corresponderles".

También fue objeto de alzada, por parte de los querellantes A., esta sentencia, fechada el 9 de noviembre de 1.957; y elevada al Juzgado Departamental de Policía y Rentas, surtidos los trámites de la segunda instancia, se profirió sentencia de segundo grado, confirmatoria de la de primer grado, pues el Juzgado se abstuvo de fallar sobre el fondo de la

cuestión controvertida, declarando la existencia de la excepción de incompetencia de jurisdicción.

IV

Empero, no pararon allí los empeños de los propietarios del suelo, señores A., obstinados opositores de la explotación de las minas de carbón mineral ubicadas en la finca "La Loma" o "Rincón Santo".

A pesar de que ellos adquirieron el mero suelo a sabiendas de que se trataba de una propiedad imperfecta, por pertenecer el subsuelo a distintos dueños y estar el suelo gravado con todas las servidumbres necesarias para la explotación de las minas de carbón; no obstante saber que sus causantes, dueños anteriores de la superficie del terreno, no habían obtenido buen éxito en sus querellas de policía para suspender el laboreo de las minas o para obligar a los dueños a caucionar el valor de los perjuicios que los trabajos ocasionaran en los terrenos, no vacilaron en comprarlo, para tornar a promover nuevas querellas contra los legítimos dueños de las minas y de las servidumbres necesarias para explorarlas y explotarlas.

Por ello, aunque vencidos en la querella ordinaria sobre suspensión de vías de hecho atribuidas a los elaboradores de las minas, por el empleo de métodos mecanizados indicados por la técnica y la economía industrial, no vacilan luégo en promover nueva querella contra los doctores D. R., en esta ocasión para que se conmine a los demandados para que se abstengan de explotar cualquiera (sic) fueren las formas de explotación, hasta tanto que den cumplimiento al artículo 4º de la ley 13 de 1937".

Ya antes, como se relató en su lugar, el señor F. T. M. y su cónyuge, dueños anteriores del suelo de la finca, habían intentado suspender los trabajos de elaboración o explotación de las minas, en querella propuesta contra los dueños de éstas, hasta que se constituyera en favor de los demandantes una caución de gran cuantía para responder de los perjuicios que el terreno sufriera con las obras de explotación y extracción del carbón; pero, asimismo, se vió el resultado negativo de la querella, por no estar obligados a resarcir o indemnizar perjuicios derivados de servidumbres voluntarias o contractualmente impuestas sobre el predio sirviente.

Así, no obstante la identidad de objeto, la identidad de causa y la identidad jurídica de las partes, los señores A. presentaron la referida demanda, fechada el 30 de mayo de 1.958. En esta ocasión, la Alcaldía,

en lugar de dar aplicación al principio de la cosa juzgada que tiene cabida en las querellas civiles ordinarias, como está prescrito por el artículo 23 de la Ordenanza 25 de 1.940, rechazando, desde el principio dicha demanda, el Alcalde de entonces admitió la petición y decretó la caución, violando, como es notorio, aquel principio de certeza jurídica y de preservación de la paz social.

Fué necesario elevar quejas reitaradas a la Secretaría de Gobierno para que pusiera cortapisa a aquel abuso y se ejerciera el debido control jerárquico respecto de la legalidad de la actuación del Alcalde; y, una vez investigados los hechos por Visitadores Administrativos del Departamento, de la mayor integridad, y estudiado el caso por la Sección Jurídica, a cargo entonces del doctor Guillermo Londoño Hernández, quien en informe razonado de 18 de agosto de 1.958, después de demostrar la existencia de la cosa juzgada mediante un claro análisis jurídico, concluyó manifestando que si la Alcaldía, al revisar su actuación, comprobaba que se habían reunido los elementos integrantes del referido fenómeno jurídico, debía proceder a decretar de oficio la nulidad de lo actuado en la querella, de acuerdo con lo que dispone el artículo 473 del C. Judicial, con tanta mayor razón cuanto que las situaciones jurídicas que las partes discuten deben ser resueltas por una jurisdicción distinta a la de la Policía.

El Alcalde, al conocer el dictamen concluyente del Departamento Jurídico, se dio cuenta de la irregularidad de su procedimiento y se decidió a enmendarlo, decretando al efecto, de oficio, la nulidad de lo actuado y especialmente de la providencia o resolución por la cual exigía, bajo pena de multa, la suspensión del laboreo mecanizado de las minas, hasta que se constituyera por sus dueños una cuantiosísima caución para responder del valor de los perjuicios que causara el laboreo, y, remitió a los actores ante la jurisdicción ordinaria.

Queda expuesto prolijamente cómo los dueños del suelo de la finca "La Loma" o "Rincón Santo" han obstaculizado constantemente, con cortas intermitencias, los trabajos de explotación de las mencionadas minas de carbón, no sólo con graves perjuicios para sus legítimos titulares, sino con menoscabo de la riqueza general, impidiendo la extracción eficiente de una sustancia mineral indispensable para el desenvolvimiento de la industria en sus distintas ramas.

Asimismo aparece de manifiesto la pertinacia de los señores A., causahabientes del mero suelo de la finca, con sus limitaciones y gravámenes; y cómo los dueños de las minas han tenido que sostener, para la defensa de sus derechos, cuatro (4) querellas ordinarias: dos (2) sobre suspensión de trabajos de elaboración de las minas, con obligación de

constituír caución de perjuicios para poderlos reanudar; y otras dos (2), sobre paralización de las obras necesarias para la explotación de las minas, reputando los demandantes esas obras y trabajos como ataques injustos a la propiedad ajena, y por la simple ocupación y uso del suelo, ya por las excavaciones y desmoronos del mismo suelo, como medios necesarios para descubrir las vetas y extraer el carbón, en ejercicio de las servidumbres adquiridas por contrato bilateral y conmutativo.

Cuatro juicios ordinarios de policía, tramitados ante los mismos despachos administrativos, promovidos con la finalidad de suspender indefinidamente los trabajos de elaboración y de impedir la explotación de las minas. Cada dos de dichos juicios, ejerciendo la misma caución, sobre la misma cosa y entre las mismas partes litigantes. Y todos cuatro con el mismo final resultado, esto es, denegación de lo pedido por los actores, reconocimiento de la carencia de fundamento para ejercer las acciones policivas, declaración de falta de jurisdicción y competencia de las autoridades administrativas para decidir las controversias, y remisión de los querellantes para ante la autoridad judicial.

Todo esto ha ocurrido por no saber los Alcaldes de Venecia, o por olvidar, elementales principios, tales como el de que "en las querellas civiles ordinarias, las sentencias ejecutoriadas fundan la excepción de cosa juzgada ante las autoridades administrativas departamentales" y el de que "nadie puede ser molestado más de una vez por una misma causa".

o o o

La historia de los susodichos juicios de policía, ventilados por la vía ordinaria de acuerdo con los trámites señalados en el artículo 649 del Código del Ramo, fallados en primera instancia por la propia Alcaldía Municipal de Venecia y en segunda por el Juzgado Departamental de Policía, demuestra, con la mayor evidencia, que las sentencias que les pusieron término y que decidieron definitivamente, en forma negativa, las acciones instauradas por los demandantes, dejaron absolutamente agotadas las vías legalmente posibles ante las autoridades pertenecientes al fuero administrativo.

Los fallos proferidos en aquellos juicios ordinarios de policía - en los que unos mismos fueron los litigantes, unas mismas las acciones y unas mismas las cuestiones debatidas - esos fallos, hace tiempo ejecutoriados y firmes por lo tanto, hicieron tránsito al estado de cosa juzgada, que es lo resuelto en sentencia válida, en juicio contradictorio, y contra lo que no cabe recurso o procedimiento alguno.

Res judicata pro veritate habetur, esto es, la cosa juzgada se presume verdadera. Este es un postulado de la ciencia jurídica, proclamado desde la época clásica del derecho romano, imperante en la jurisprudencia de las naciones civilizadas y consagrado como norma de aplicación obligatoria en las legislaciones positivas de las edades posteriores y de todos los Estados que gozan de instituciones acordes con los principios del derecho.

La consecuencia de ese postulado, es que toda sentencia firme, dictada en juicio ordinario, que no esté afectada por vicio de nulidad, termina definitivamente la contienda entre las personas que sostuvieron el litigio o entre sus causahabientes, porque la fuerza obligatoria que la ley le imprime se refiere, tanto a la causa y al objeto litigiosos, como a las partes que intervinieron en el juicio y a sus respectivos sucesores, sea a título universal o sea a título singular.

Contra tales sentencias válidas, no son admisibles ninguna suerte de recursos, ni procedimiento o juicio ninguno dirigido a obtener una resolución posterior que le sea contraria. Art. 473, C. de P. C.

En juicios civiles de policía, el artículo 23 de la Ordenanza 25 de 1.940, reformatorio del Código de la materia, sanciona el principio de la cosa juzgada, respecto de la jurisdicción policiva, en los siguientes términos: "Las sentencias ejecutoriadas proferidas por la Policía en las querellas civiles ordinarias, fundan la excepción de la cosa juzgada ante las autoridades administrativas departamentales".

"Ante las autoridades administrativas" reza la disposición transcrita, y no frente a las autoridades administrativas y judiciales, porque las sentencias dictadas en juicios civiles de policía, son resoluciones propias de la jurisdicción administrativa y ajenas a la jurisdicción judicial, por pertenecer a ramas separadas del poder público y a órdenes diferentes de autoridad, que se ejercen independientemente y que tienen funciones substancialmente distintas por su naturaleza y alcance.

Las autoridades de policía pertenecen al orden administrativo y la órbita de su jurisdicción se limita y circunscribe, en los casos de desavenencias de carácter civil - relativas a la propiedad, posesión o tenencia de las cosas, o a los derechos reales constituidos en ellas - a adoptar las medidas preventivas para impedir el empleo de vías de hecho; a restablecer el *statu quo* de las cosas, cuando éste haya sido alterado o perturbado con actos o procedimientos contrarios a las prescripciones del derecho; a evitar que las partes contendoras intenten ejercer justicia por sí mismas, en lugar de recurrir a la autoridad competente en demanda de la debida protección, todo esto con el fin de preservar la seguridad, la tranquilidad y la paz social.

Esas providencias que puede y debe tomar la policía, no son sentencias declarativas de derechos civiles, ni tienen fuerza legal para decidir disputas por razón de interpretación de contratos, de imposición de limitaciones, servidumbres o gravámenes sobre la propiedad inmueble, ni para determinar las relaciones jurídicas o el régimen a observar entre las partes en disputa con referencia al objeto o materia de la contienda.

De modo que, cuando el asunto controvertido, que causa la desavenencia, recae sobre la existencia de derechos reales que implican gravámenes para las fincas que los soportan - como los de servidumbres necesarias para la explotación de los yacimientos minerales ubicados en el subsuelo de la finca, cuyo ejercicio entraña consecuencias inevitablemente dañinas para el suelo de la misma - o cuando las diferencias que ocasionan el conflicto son relativas a los medios empleados para el uso de las servidumbres, en tales supuestos las cuestiones o el objeto de la contención excede la competencia jurisdiccional de las autoridades de policía y rebasa la dinámica funcional de sus procedimientos.

En esas hipótesis, el negocio contencioso se substrahe del conocimiento de la policía y queda fuera de la jurisdicción administrativa por su contenido, para quedar sujeto, en forma excluyente, a las autoridades judiciales competentes, es decir, a la rama jurisdiccional del poder público.

Así lo prevé y lo dispone expresamente el Código de Policía de Antioquia, de acuerdo con el artículo 287, inciso 2º, cuando dice que "si el asunto resultare de competencia del Poder Judicial, se conminará a ambas (partes) para que no ocurran a las vías de hecho contra las personas o las cosas y para que se conserven éstas en el estado en que estaban cuando se instauró la demanda".

Fué esto, cabalmente, lo que sucedió en los dos idénticos juicios ordinarios de policía promovidos por los dueños del suelo de la finca "Rincón Santo" contra los propietarios del subsuelo y de las minas de carbón existentes en ella o contra el encargado de dirigir los trabajos de laboreo, juicios iniciados en los años de 1.955 y 1.957 y que se relacionaron bajo los ordinales II y III de esta exposición.

Los actores pidieron, en la demanda de 1.955, que se prohibiese a los demandados la ocupación y el uso del suelo con banqueos, explanaciones y edificaciones, y que se les conminara para que suspendiesen indefinidamente la ejecución de dichas obras; y en la demanda de 1.957, que se ordenara al agente encargado de los trabajos de explotación de las minas, bajo penas de multas sucesivas, elevadas al máximo, que se abstuviese en adelante de efectuar la extracción del mineral por medio de peones asalariados y de aparatos automotores en cualquier lugar dentro de la finca, por ser tales trabajos atentatorios de sus derechos de dominio y

por causar con ellos daños o destrozos en los terrenos destinados a cultivos agrícolas o a la cría y ceba de ganado.

Las peticiones, en las dos demandas, fueron substancialmente las mismas, aunque con diversidad de modalidades circunstanciales. Idénticas las pretensiones de los actores, con la misma esencia de desconocimiento de las obligaciones que pesan sobre el suelo de la finca, en utilidad o beneficio del subsuelo, si bien con diferencias enteramente accidentales. Y, en ambos casos, tendientes las acciones propuestas a impedir el uso de los medios físicos insustituibles para el ejercicio de las servidumbres establecidas sobre el suelo de la finca en favor del subsuelo y negando a los demandados, virtualmente, la existencia misma de las servidumbres necesarias para la explotación de las minas, o la forma o modo de ejercerlas.

En el fondo de esos juicios, lo que se cuestionaba no era simplemente si los trabajos y obras realizados y en ejecución entrañaban vías de hecho y ataque a la propiedad ajena, sino la existencia de una relación jurídica entre un predio dominante y un predio sirviente y entre los titulares del dominio de esos predios, es decir, entre los dueños del suelo y los propietarios del subsuelo y sus anexidades.

Fueron procesos sobre declaración o reconocimiento de derechos controvertidos por las partes contendoras, sobre la condición cualitativa de las obras y trabajos en ejecución, para decidir, con fuerza obligatoria, si esas obras eran o no indispensables para el ejercicio de servidumbres de tiempo atrás constituidas por título inscrito y absolutamente necesarias y exclusivamente destinadas a la elaboración de las minas. A poco que se avance en el análisis de la substancia de las pretensiones de los demandantes, se llega ineludiblemente a la conclusión de que las acciones propuestas absurdamente ante las autoridades de policía, son acciones negatorias de servidumbres o sobre el modo de ejercerlas, contempladas en el artículo 872 del C. de P. C.

Por los motivos expuestos, los dos juicios civiles de policía en referencia fueron fallados, cada uno en dos instancias, por el Alcalde de Venecia en primer grado y por el Juzgado Departamental de Policía en segundo, desechando las peticiones de ambas demandas por carencia de fundamento, declarando la excepción de declinatoria de jurisdicción por razón del contenido jurídico de la cuestión debatida, y remitiendo a las partes, en consecuencia, ante la autoridad judicial para el planteamiento del litigio y para que se provoque la decisión definitiva que en derecho le corresponda.

Denegadas pues, reiteradamente, las demandas propuestas ante las autoridades de policía, en sentencias definitivas ejecutoriadas, y dis-

puesta, en tales sentencias, la conservación de las cosas en el estado en que estaban al tiempo de instaurar las demandas de acuerdo con la regla prescrita por el C. de Policía (art. 287, inc. 2º, *in fine*), esto es, ocupando y haciendo uso legítimo del suelo para efectuar las obras destinadas exclusivamente a la explotación de las minas y ejerciendo las servidumbres, constituidas con antelación por medio de título inscrito, para hacer factible la adecuada elaboración del mineral, no correspondía a los demandados absueltos ocurrir ante la jurisdicción ordinaria a exigir el reconocimiento de sus derechos, porque dentro del *statu quo* o estado anterior a las demandas, protegido por los repetidos fallos de la policía, los dueños del subsuelo y de los derechos de servidumbres activas carecían de interés jurídico para provocar el litigio, asumiendo la carga del ejercicio de la acción, cuando ya habían soportado con éxito favorable tantos juicios policivos en calidad de demandados, habiendo vencido en todos ellos por no ser la disputa relativa a cuestiones de hecho sino a relaciones jurídicas o ejercicio de derechos.

De consiguiente, y por motivos de lógica jurídica, es a los demandantes - cuyas acciones ordinarias fueron desechadas por falta de apoyo en los hechos y falta de jurisdicción de la policía para decidir una disputa relativa a asuntos de derecho - es a los susodichos demandantes a quienes corresponde cuestionar la existencia o la extensión de las servidumbres necesarias para la explotación de las minas, planteando sus pretensiones ante juez competente por la naturaleza de la contienda, e instaurando la acción o acciones que estimen procedentes.

Mas los querellantes, dueños del suelo y opuestos al ejercicio de las servidumbres que lo gravan, se han abstenido sistemáticamente de someter la controversia a la decisión judicial, para que ésta, de una vez por todas, sentenciara sobre el fondo o la substancia de la disputa y fijara la situación jurídica de las partes respecto de sus contrapuestas pretensiones.

Los querellantes saben bien que el suelo de la finca está sujeto a todas las servidumbres necesarias para la exploración y explotación de los minerales del subsuelo, singularmente del carbón, y que, por tanto, una demanda negatoria de servidumbre, sería una acción temeraria que promovería un pleito perdido, pues los presuntos demandados, o sea los dueños del subsuelo, comprobarían entonces, con prueba documental plena, ante autoridad competente, investida de poder jurisdiccional, la legítima existencia de sus derechos de servidumbre, que gravan y limitan la propiedad de los actores sobre el suelo, servidumbres cuyo ejercicio constituye el medio indispensable para la exploración y explotación de las minas que lo contienen, todo lo cual supone necesariamente el uso, ocupación y deterioro del terreno en los lugares de laboreo.

Saben asimismo los querellantes que si la acción incoada fuera para pedir la determinación del modo o de los medios empleados para ejercer las servidumbres establecidas en beneficio de la exploración y explotación de las minas de carbón, el modo y medios de exploración y explotación no dependen del arbitrio ajeno, sino de la conveniencia del minero, determinada por la naturaleza de las cosas, es decir, por factores reales u objetivos.

La formación de los yacimientos o sus caracteres geológicos, determinan el sistema o modo de explotación. Si esos yacimientos consisten en vetas o filones que penetran hacia el interior de las rocas que forman la corteza terrestre y se profundizan en ellas, la explotación tendrá que hacerse por el sistema de perforaciones y túneles o galerías subterráneas; pero en cuanto los yacimientos sean depósitos del mineral que formen afloramientos, masas que asoman a la superficie del terreno o que se hallan a poca profundidad, cubiertos por una capa de tierra de escaso espesor, la conformación física de aquellos yacimientos determina la explotación a cielo abierto.

La explotación en la superficie del terreno o a cielo abierto, exige a su vez el empleo de medios adecuados y necesarios; el ejercicio de la servidumbre de ocupación y uso del suelo, de las obras de excavación y remoción del terreno superficial, para descubrir el mineral de carbón y para obtener su extracción, en forma económica, ágil y eficiente, todo lo cual requiere el empleo de operarios y de instrumentos mecanizados o máquinas automotoras (bulldozer, pala mecánica, camiones, etc.).

Querer que el minero extraiga el mineral sin remover el suelo o la sobrecapa de tierra que lo cubre, es como pretender extraer la nuez del coco sin rasgar la corteza exterior que la envuelve, ni romper la cáscara interior que la recubre. Es, sencillamente, pretender lo imposible.

Y en eso consiste, concretamente, la pretensión actual de los querellantes, empecinados en estorbar la extracción del carbón por cortes superficiales del terreno, con el pretexto de que la explotación por ese sistema y por medio de máquina automotora, causa daños inevitables en el suelo, siendo que tales daños fueron compensados de antemano de acuerdo con el contrato constitutivo de las servidumbres necesarias para la explotación del subsuelo y que por otra parte son inherentes a la naturaleza y a los fines de las servidumbres constituidas.

Esto en el campo de los hechos, pues en la esfera del derecho es oportuno recordar que el que tiene derecho a una servidumbre lo tiene necesariamente a los medios necesarios para ejercerla (art. 885 del C. C.); que quien goza de ella puede hacer las obras indispensables para disfru-

tarla (art. 886, ib.); y que, finalmente, el dueño del predio sirviente no puede alterar, disminuir, ni hacer más incómoda para el predio dominante la servidumbre con que está gravado el suyo (art. 887 ib.).

o o o

En este largo y crudo conflicto - entre los derechos de los propietarios de todo el subsuelo de la finca "Rincón Santo" y de todas las servidumbres activas constituidas sobre el suelo por título justo, para la adecuada explotación de la riqueza minera que en ese fundo existe, de una parte, y los intereses de los dueños del suelo, vinculados a exigüos aprovechamientos de la labranza del terreno superficial, de otra parte - ha resultado imposible el mantenimiento de una situación estable, no obstante las sentencias definitivas, de primera y segunda instancias, proferidas en los juicios ordinarios de policía, con decisiones favorables a la causa de los dueños de las minas de carbón y de las servidumbres anexas.

Esa inestabilidad, perjudicial en sumo grado, tanto por el aspecto social, como por la fase económica del negocio, mirado en consideración a la justicia intrínseca y también a la utilidad o al interés público, es debida, a mi juicio, a la inseguridad y versatilidad del criterio jurídico de los funcionarios administrativos, y principalmente a la impreparación en punto de procedimientos civiles, de los alcaldes.

Como se dijo al comienzo de esta carta, hace más de un año que el señor Alcalde Municipal de Venecia, dio curso a una nueva reclamación de los señores R. y A. A., los dueños consabidos del suelo de la finca, y sin sujeción a ninguno de los trámites prescritos para el ejercicio de las acciones civiles de policía, taxativamente señaladas en el artículo 15 de la Ordenanza 22 de 1.946, que subroga el artículo 645 del Código del ramo, impuso, al señor A. P. P., agente encargado de la elaboración de las minas de carbón, una conminación, con multa de quinientos pesos, para que en lo sucesivo se abstenga de hacer la explotación en forma mecanizada, o sea, extrayendo el carbón por medio de bulldozer, como instrumento de trabajo.

Son cuatro las acciones civiles de policía que consagra el precitado artículo, a saber: la ordinaria, la incidental, la verbal y la de cercas medianeras.

La acción **ordinaria**, que debe ajustarse a las reglas de procedimiento prescritas por el artículo 649 del código de policía;

La **incidental**, que únicamente tiene cabida en los juicios ordinarios para hacer suspender de inmediato toda vía de hecho que cause perjuicio grave e irreparable;

La **verbal**, que sólo tiene aplicación en los casos previstos por el artículo 675 de la misma obra y según los trámites descritos en dicho artículo; y

La de **cercas medianeras**, que se sigue por el procedimiento establecido por el artículo 315 del mismo código.

Ninguna de estas acciones aparecen ejercitadas por los porfiados opositores de la elaboración mecanizada de las minas de carbón, en la actuación a que se hace referencia; y ninguno de los respectivos procedimientos fue observado por el Alcalde, para prohibir al agente de los dueños de las minas su explotación mecanizada, bajo sanción de multas sucesivas, en caso de contravención.

La **conminación prohibitiva** de emplear como instrumento de trabajo, en la explotación de las minas, un bulldozer, que es máquina automotora, reduciéndola a un sistema ineficiente y rudimentario, por medio de herramientas manuales (pico, azadón y pala), fue dispuesta por el Alcalde, hace más de un año, sin forma alguna de juicio. No hubo, en tal procedimiento sumarisimo, citación, emplazamiento ni notificación de la petición; no se dio cuenta previa al demandado, no se le oyó; no tuvo campo alguno de defensa. Y la providencia conminatoria y prohibitiva, no habiéndose proferido como sentencia de un juicio ordinario, ni en acción incidental, tiene el carácter de providencia inapelable.

No existen pues, contra esa resolución, dictada en forma tan opuesta a las normas positivas del código de policía y a los ordenamientos procesales de índole civil, recurso legal alguno que pudiera ser interpuesto para ante el Juzgado Departamental del ramo, organismo éste que, tratándose de juicios civiles de policía, es la autoridad jerárquica superior, instituida al efecto por las ordenanzas.

De acuerdo con las informaciones recibidas respecto a la actuación en referencia, la gestión de los querellantes ante el Alcalde de Venecia se efectuó por medio de una demanda informal, no escrita, con infracción de las reglas contenidas en los artículos 646 y 647 del código de policía, disposiciones que ordenan imperativamente que toda acción civil debe ser incoada por escrito y que en los asuntos civiles de policía sólo podrá actuarse en papel sellado.

Mas, suponiendo que la actuación se hubiese realizado en debida forma, por escrito y en papel competente, sería también preciso que la demanda, como pieza fundamental de todo proceso civil, se hubiese formulado con observancia de las condiciones que exige el primer inciso del artículo 648 de la obra citada, esto es, con expresión de las partes esenciales que ese acto debe legalmente contener.

"El jefe de policía devolverá la demanda al interesado para su enmienda - añade, imperativamente, la disposición - si al memorial faltare alguno de los requisitos anotados".

La razón de esta exigencia, es la de que tales requisitos constituyen lo que se denomina presupuestos procesales, sin los cuales no es posible fundar la solidez y firmeza de las relaciones litigiosas de las partes contendoras, ni la estabilidad de las decisiones.

Dando por sentado que la demanda se hubiese formulado y propuesto ajustada a todos los requisitos que la ley previene, el Alcalde omitió substanciarla, conduciendo el asunto por la vía procesal adecuada, para garantizar el derecho de defensa del demandado, hasta poner el negocio en estado de pronunciar la decisión correspondiente.

Pero no fue ello así, sino que todos los trámites fueron pretermitidos, privando al querellado de la oportunidad para contestar e impugnar la demanda, para provocar y sustentar las excepciones, para aducir las pruebas conducentes, en una palabra, para ejercer el derecho natural de defensa. La existencia de la cuestión fue conocida por el querellante, únicamente al momento de recibir la notificación de la providencia que le impuso la obligación de no hacer, bajo pena de multa de quinientos pesos, es decir, prohibiendo la explotación de las minas en forma mecanizada, inmovilizando el bulldozer empleado para la extracción del mineral, y estorbando el uso legítimo de los derechos de servidumbre constituidos.

Y todo esto, respecto de una controversia - en la que ya no caben más querellas - que ya fue reiteradamente examinada, discutida y fallada, por sentencia definitiva y válida, entre las mismas partes, respecto de idéntico objeto y de la misma pretensión.

En consideración de los motivos expuestos, me permití calificar desde el principio de esta carta el procedimiento del Alcalde de Venecia, cumplido hace poco más de un año, como procedimiento anormal, irregular y arbitrario.

Y ahora agregó que es un procedimiento inválido, porque está afectado de vicios radicales de nulidad, que se desprenden de flagrante violación de la cosa juzgada, de la incompetencia o falta de jurisdicción, de la falta de citación y emplazamiento en forma legal de la persona que ha debido ser llamada al juicio, nulidades que están expresamente establecidas por el C. de P. Civil, en sus artículos 473 y 448, ordinales 1º y 3º respectivamente, las cuales son aplicables en los juicios civiles de policía por ministerio del artículo 683 del código de la materia, que dispone llenar los vacíos que se observen en los procedimientos de policía con las correspondientes disposiciones del C. Judicial que puedan ser aplicadas por analogía.

Y por sobre todas esas normas positivas de derecho procesal civil, y sobre la del artículo 148 del C. de P. C. que dice que los jueces usurpan jurisdicción cuando la ejercen sin tenerla legalmente; cuando conocen o proceden contra resolución ejecutoriada del superior, y cuando reviven procesos legalmente concluidos, fenómenos éstos que guardan perfecta analogía con el procedimiento que se analiza cumplido por funcionarios administrativos con jurisdicción, como son los alcaldes municipales, sobre todas esas normas se halla, en la cúspide de la jerarquía de las leyes, la Constitución Nacional, cuyo artículo 26, estatuye: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio".

La transgresión de este principio fundamental dá lugar a una nulidad de fuente y raíz constitucional, porque entraña la violación del derecho natural de defensa, que es una de las garantías básicas del ordenamiento jurídico del Estado.

o o o

Después del minucioso escrutinio de la situación jurídica de las minas de carbón de "Rincón Santo" y de las sentencias favorables y definitivas recaídas en las querellas ordinarias de policía, que los propietarios de las minas tuvieron que soportar como demandados; determinada, por esas sentencias, la situación resultante entre las partes contendoras y frente a las autoridades de policía; reconocida, por dichas resoluciones, hace mucho tiempo ejecutoriadas, la falta de jurisdicción y competencia de las referidas autoridades administrativas para conocer del fondo de la controversia y decidir en relación con el objeto y causa de la misma, por no versar sobre cuestiones de hecho, sino sobre relaciones de derecho, establecidas entre las partes por medio de contrato, sólo falta por examinar, en este largo estudio, la decisión adoptada por el señor Gobernador Jaramillo Sánchez, con motivo de la solicitud de protección contra la última actuación de la Alcaldía de Venecia, decisión que se apoya en los conceptos consignados en su oficio número 1.113, fechado el 2 de octubre de 1.959, por medio de la cual denegó a los dueños de las minas la protección que le solicitaron en vista de la medida impuesta de plano por el Alcalde, por la cual les ha impedido, desde hace más de un año, causándoles gravísimos perjuicios, la explotación mecanizada de las minas.

Dijo el Gobernador, en el oficio citado, que en cuanto al fondo del problema, no puede él, ni puede ninguno de sus subalternos de la admi-

nistración departamental, en ningún caso y por ningún motivo, "interferir" el radio de acción de los alcaldes y demás funcionarios con jurisdicción, para inclinar el criterio jurídico con que actúan en uno u otro sentido, en favor de una u otra parte.

En apariencia, la tesis es inobjetable. Preconiza la independencia y el respeto al poder deliberante de los empleados que ejercen jurisdicción y mando, y que, en los asuntos de su competencia, tienen facultad de decisión.

Mas, esa teoría peca por su sentido general y absoluto. Así enunciada y practicada, constituiría una peligrosísima carta blanca, expedida a alcaldes e inspectores de policía, para actuar discrecionalmente, a su libre arbitrio. Sería una especie de patente de corso, otorgada a los agentes subalternos del gobierno, so pretexto de imparcialidad del superior y de acatamiento al fuero, considerado en absoluto, de aquellos funcionarios.

Empero, tal tesis no es verdadera. Olvida que en asuntos de policía, que son negocios de buen gobierno, la autoridad se ejerce por una jerarquía de agentes, a la cabeza de la cual se halla el Gobernador, como jefe de la administración departamental; y que, en toda jerarquía de agentes, el superior tiene sobre sus inferiores un poder de control, que comprende la potestad de inspección y vigilancia sobre las actuaciones de los agentes subordinados, que entraña facultades de orden preventivo y represivo, y un poder jerárquico, en virtud del cual el superior inmediato puede revisar los actos de sus agentes políticos o gubernamentales, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, y revocar sus resoluciones cuando sean contrarias a las leyes.

Por lo demás, esos principios de organización administrativa están expresamente consagradas en la Constitución Nacional y en el código de régimen político y municipal.

La constitución, que es norma de todas las demás leyes, estatuye en el artículo 194, que son atribuciones del Gobernador: 2ª Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración. . . . 7ª Revisar los actos de los alcaldes y revocarlos, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. Y, en el artículo 201, prescribe que en todo municipio habrá un alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador.

Y el código de régimen político y municipal, que regula el ejercicio de las facultades constitucionales de la rama ejecutiva y de las atribuciones de los empleados departamentales y municipales, determina en el ar-

título 127, ordinales 2º y 8º, las funciones atribuidas a los gobernadores, en punto de revisión de los actos y resoluciones de los alcaldes, para los fines de control de su constitucionalidad y legalidad, con la facultad consiguiente de confirmarlos, reformarlos o revocarlos.

Y el mismo código, en ese artículo 127, ordinal 23, le confiere atribución expresa para revocar los actos de sus subalternos, cuando sean contrarios a las leyes, resoluciones u órdenes superiores, salvo que la revisión le corresponda a otra autoridad o que dichos actos tengan carácter de definitivos.

En el caso concreto de la solicitud elevada al Gobernador, se pedía a este magistrado que revisase la actuación última del Alcalde de Venecia, que fue una medida compulsiva, para impedir a sus dueños o a su agente encargado de trabajos, la explotación con máquina de las minas, por medio de una conminación, sin proceso o juicio previo, como si se tratara de prevenir la comisión de un delito o contravención contra la propiedad ajena, en que el jefe de policía puede dictar, sin procedimiento escrito y mediante simples averiguaciones verbales sobre los hechos que se temen, la resolución o medida preventiva; y sabiendo el Alcalde, o debiendo saber, que el asunto había sido objeto de juicios de policía ya sentenciados y pasados en autoridad de cosa juzgada, y que, de acuerdo con el artículo 86 del código de policía, ese modo de obrar no es admisible en los casos de controversias puramente civiles, los cuales deben resolverse mediante la substanciación del respectivo juicio.

Por tanto, si no se siguió proceso o juicio alguno, la parte perjudicada con la medida alcaldesca, quedó privada de la interposición del recurso de apelación contra ella, por tener esa medida el carácter de inapelable para ante el Juzgado Departamental de Policía; y, como, de otro lado, esa medida no tiene carácter jurídico de providencia definitiva, como si fuese una sentencia, no quedó a los agraviados con la ilegal y arbitraria medida del Alcalde, otro recurso legal contra ella que el de ocurrir ante el Gobernador del Departamento, como superior jerárquico inmediato de su agente en el municipio de Venecia, para que, previa inspección y revisión de la actuación de aquel empleado y cumpliendo el deber jurídico de control administrativo de la legalidad de los actos de sus agentes, haciendo justicia a los peticionarios, ordenase la revocación, anulación o enmienda de la susodicha alcaldada.

Este fue el verdadero sentido de las solicitudes y reclamaciones formuladas al señor Gobernador Jaramillo Sánchez, que sus asesores jurídicos, con un falso planteamiento según las argumentaciones de su oficio, desviaron de su verdadero terreno y que suponen un completo des-

conocimiento del estado de la cuestión, pues los memorialistas no pretendieron instar al Jefe del Departamento para que interviniese en la decisión de una controversia de policía que se encontrara **sub-judice**, obligando al Alcalde a fallar en determinado sentido, en favor de los peticionarios y en detrimento de sus contrarios, en juicio policivo de naturaleza civil, sino para que pusiese término a un acto abusivo, disponiendo su revocación o anulación, y haciendo que las cosas tornasen a su estado anterior..

Ese acto de fuerza del Alcalde, realizado contra todas las prescripciones del derecho, entraña vicios diversos de ilegalidad, pues constituye al mismo tiempo una clara violación de la cosa juzgada, una usurpación de jurisdicción, una extralimitación de funciones y un abuso de autoridad, que lo hacen nulo, de nulidad absoluta.

Y es el Gobernador del Departamento, en las circunstancias en que ese acto se ha producido, la autoridad llamada a hacerlo desaparecer, corregir o enmendar, proveyendo a su revocación, y haciendo respetar la cosa juzgada, que se funda en la sentencia de la Alcaldía de Venecia proferida el 9 de noviembre de 1.957 en la querella civil ordinaria de policía instaurada por R. y A. A. contra J. R. - agente encargado de los dueños de las minas - para que se prohibiera el empleo de un bulldozer en los trabajos de explotación y laboreo del mineral de carbón, sentencia que reconoció que el ejercicio de derechos no constituye vías de hecho, y que fue confirmada por el Juzgado Departamental de Policía mediante el fallo de 1º de febrero de 1.958, cuya parte resolutive, dice, lo mismo que la sentencia de primera instancia: "El Juzgado Departamental de Policía y Rentas... se abstiene de conocer del fondo de la presente controversia, por no ser competente para ello".

En consecuencia, anulado que sea o revocado el acto ilegal del Alcalde, los propietarios de las minas y quien las elabora en representación de ellos, tendrán derecho a **restablecer** la explotación mecanizada, que era el estado que tenían las cosas cuando sobrevino la interrupción por causa de la orden del Alcalde, la cual, como disposición de autoridad, constituye fuerza mayor, y porque la fuerza mayor no destruye el **statu quo** de que los dueños y poseedores de las minas venían disfrutando.

La Gobernación debe, además, con deber jurídico, proveer a la protección eficaz del ejercicio y el disfrute de ese **statu quo**, hasta que la autoridad judicial, si para ello fuere requerida, disponga lo que estime legal, decidiendo definitivamente sobre el fondo de esta larga disputa.

o o o

Creo haber expuesto todo lo indispensable para poner en claro los diversos aspectos importantes del conflicto tanto tiempo debatido y siempre hasta ahora renovado.

Ruego a usted, ilustre doctor Gómez Martínez, dispensarme por la extensión que ha alcanzado esta carta.

La importancia vital que tiene el negocio para la familia dueña de las minas de carbón; la trascendencia de su adecuada explotación para el aprovechamiento de la industria y para el incremento de la economía general, dada la ingente riqueza de sus yacimientos; la convicción adquirida por mí en el estudio paciente y objetivo del negocio jurídico, sobre la justicia de la causa de sus propietarios, y hasta el infructuoso resultado de su generosa representación ante el señor Gobernador Jaramillo Sánchez, todos estos motivos me impulsaron a realizar el análisis completo del caso jurídico, tanto por el aspecto del derecho sustantivo, como por la fase de la actuación policiva y del derecho procesal.

En lo relativo a los derechos sustantivos de dominio de las minas y al uso de las servidumbres necesarias para la explotación industrial de ellas, ya contaba la causa de los propietarios con dictámenes absolutamente favorables de eminentes juristas, especializados en derecho minero, de la más alta categoría profesional, por su idoneidad moral y su capacidad científica, como son los doctores Fernando Isaza, Juan Zuleta Ferrer, Gabriel Aramburo y Luis Isaza Gaviria, quienes habían estudiado antes la cuestión y habían emitido conceptos, cada uno separada e independientemente, con tesis y conclusiones idénticas.

Faltaba, empero, hacer el examen de la actuación de las autoridades gubernamentales y de policía. Han sido muchas las vicisitudes sufridas por los dueños de las minas, a causa de las viceversas de aquella actuación infortunada, por carencia de continuidad, de coordinación, de unidad y de firmeza.

La violación de la cosa juzgada, la usurpación de jurisdicción, la falta de eficaz protección para la ejecución y cumplimiento de las sentencias ejecutoriadas, y para el restablecimiento de la explotación mecanizada de dichas minas, la reapertura indefinida de la misma controversia después de concluído favorablemente cada proceso, y la actuación inconsistente y hasta contradictoria a veces de la Gobernación, respecto al descontrol legal del alcalde, todo ello destruye el prestigio de la autoridad, quebranta la confianza en el amparo de las leyes y de sus ministros, aliena a los desconocedores del derecho y causa escándalo y desconcierto.

La explotación de la riqueza mineral la fomentan y apoyan las leyes, que le confieren preferencia y predominio sobre la productividad

agrícola de la tierra, por razones de interés público, dada la desproporción entre la productividad de una y otra; y, por ello, sujeta el suelo a todas las servidumbres legales que el minero considere necesarias para la explotación de las minas.

Expresamente lo autorizo a usted, en la forma más amplia, para que haga de esta exposición el uso que considere conveniente al buen éxito de la gestión desinteresadamente iniciada para reclamar una solución justificada del caso presente.

Soy su adicto amigo y atento servidor,

Rafael Restrepo Maya