

T-095-94

Sentencia No. T-095/94

DEFENSOR DEL PUEBLO-Atribuciones/INSISTENCIA DE REVISION FALLO DE TUTELA

Debe anotarse que el Defensor del Pueblo, al tenor del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, puede insistir en la selección de casos excluidos de revisión por la Sala correspondiente, pero de ninguna manera tiene atribuciones para indicar cómo debiera fallar la Corte al revisar el proceso, tal como acontece en el asunto bajo examen. Su papel es apenas el de sugerir a la Corporación la escogencia de los fallos cuya revisión pueda estimar relevante; no el de establecer los lineamientos con base en los cuales haya de proceder la Corte y ni siquiera la formulación de conceptos sobre el caso.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/POSESION-Conflictos/PESCADOR ARTESANAL/PLAYAS

Quien no ha hecho uso oportuno de los instrumentos que la ley consagra para la salvaguarda de sus derechos no puede acudir en último término a la acción de tutela como procedimiento adicional extraordinario con el mismo propósito. En el caso bajo examen, si los pescadores artesanales veían desconocidos sus derechos por la progresiva ampliación de los muelles, han debido actuar oportunamente contra la Empresa Puertos de Colombia, haciendo valer sus títulos o, en defecto de éstos, su posesión sobre las tierras, con miras a una solución convencional o judicial del problema, en vez de ir consintiendo, sin protesta ni alegato, en el paulatino desalojo del que ahora se quejan cuando se ha consolidado como un hecho cumplido. Todo lo anterior, desde luego, sobre el supuesto de que los posibles derechos de los pescadores se tuvieran sobre tierras distintas de las playas, pues éstas últimas son bienes de uso público, inenajenables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el claro texto del artículo 63 de la Constitución.

INDEMNIZACION DE PERJUICIOS-Procedencia

La indemnización sólo es posible decretarla si se concede la tutela, razón por la cual la prosperidad de la acción en esta materia -que, por ende, resulta ser accesoria- únicamente puede darse si prospera la pretensión principal, es decir, si el juez ha encontrado aquélla procedente y, además, ha concluído que las razones de hecho y de derecho por él evaluadas

dan lugar a impartir una orden de inmediato cumplimiento en cuya virtud se realicen, en el caso específico, los postulados constitucionales. Pero, fuera de eso, se requiere que la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; que el afectado no disponga de otro medio judicial para obtener el resarcimiento del perjuicio; que la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-22782

Acción de tutela instaurada por CARLOS ALFONSO GRANADOS MARTINEZ y otros contra la empresa Puertos de Colombia, Terminal Marítimo de Santa Marta.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta del cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Se revisan los fallos de tutela proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Segundo Civil de Circuito y por la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Ante el Juzgado Civil de Circuito (Reparto) de la ciudad de Santa Marta concurrieron por conducto de apoderado los pescadores artesanales CARLOS ALFONSO GRANADOS MARTINEZ, JOSE RUBINI VELASQUEZ GRANADOS, JOSE GUTIERREZ PONCE, EMILIO RAFAEL GUTIERREZ CALERO, JORGE ELIECER PACHECO MORALES, EFRAIN ORLANDO COTES VASQUEZ, LUIS ALFONSO TACHE PONCE, PEDRO MANUEL TACHE PONCE, ORLANDO ENRIQUE TACHE PONCE, ROBERT ALBERTO GRANADOS MORON, TEOFILO SEGUNDO GRANADOS GOMEZ, ANSELMO CANDELARIO GRANADOS GOMEZ y EFRAIN ORLANDO COTES MORA, para ejercer acción de tutela contra la Empresa PUERTOS DE COLOMBIA en relación con los siguientes hechos:

Según la demanda, las mencionadas personas ejercen desde antaño su ocupación como pescadores artesanales en el sitio que era conocido como Barrio "Ancón" de Santa Marta. La

actividad siguió realizándose sin ningún tropiezo hasta cuando la Empresa PUERTOS DE COLOMBIA principió a ampliar el muelle del Terminal Marítimo de Santa Marta.

Dice el apoderado: “A medida que se iba ampliando el muelle, los gerentes de Puertos que iban pasando por esa entidad, fueron o iban ubicando a mis poderdantes más cerca al mar hasta que finalmente sus mejoras se encuentran sobre éste”.

Con lo dicho, a juicio de los actores, han sido paulatinamente despojados de sus derechos, siempre con la promesa de que se les iba a comprar para que dejaran de una vez por todas sus actividades dentro del Puerto, sin importar que ellas constituyeran una tradición.

Por otra parte afirman que la entrada a Puertos de Colombia siempre ha sido restringida por la autoridad policiva, por lo cual los propietarios de inmuebles en ese barrio, para poder entrar a sus residencias, han tenido que pedir y obtener un permiso avalado por el Gerente del Terminal de Santa Marta; para su expedición se verifica el motivo de la correspondiente entrada.

Dice el apoderado que Puertos de Colombia nunca ha querido entrar a negociar la situación de estos pescadores como sí lo hizo con otros moradores del barrio “Ancón” y, en cambio, por la necesidad de ampliar sus muelles, ha venido impidiéndoles que realicen a cabalidad sus labores. Con ello ha puesto en peligro la subsistencia de sus familias por la negación del derecho fundamental al trabajo. No ha mediado indemnización alguna ni se ha llevado a cabo ningún procedimiento como lo disponen la Constitución y las leyes.

Denunció el apoderado que un funcionario de la entidad, Victor Linero Barranco, ha venido presionando e intimidando a los ocupantes, haciéndoles imposible ejercitar sus labores.

Advirtió el apoderado que la pretensión de sus mandantes no ha sido ni es la de obtener reconocimiento sobre propiedad suya en relación con las playas, pues bien saben que es imprescriptible, pero declaró que sí quieren hacer valer sus derechos sobre los terrenos que ellos poseían fuera de las playas, de los cuales han ido siendo despojados paulatinamente mediante el engaño.

Según la demanda, han sido desconocidos los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la igualdad y se ha afectado asimismo el derecho de propiedad.

II. DECISIONES JUDICIALES

Mediante Sentencia del 21 de julio de 1993, el Juzgado Segundo Civil de Circuito de Santa Marta resolvió negar por improcedente la acción de tutela instaurada, por considerar que existen otras vías de defensa judicial.

Estimó el Juzgado que la acción de tutela no fue instituida para que por ella se obligue a una entidad a conciliar sobre unos presentes derechos de los solicitantes ni tampoco para indemnizarlos.

Consideró también que en la demanda existe una contradicción: se reconoce la imprescriptibilidad de las playas pero se busca que se proteja el derecho a la propiedad. Ello, afirmó, resulta incongruente y desatinado.

Tampoco se ha violado el derecho al debido proceso pues éste último -el proceso- no ha existido. “Se viola el debido proceso -expresó el fallador- cuando se juzga a una persona sin sujeción a normas preexistentes, ante juez incompetente y sin observancia de las formas propias del juicio”.

Si los solicitantes fueron despojados de sus posesiones, como lo alegan, la vía para hacer sus reclamaciones no es la de la tutela. Tampoco lo es para reclamar indemnización por daños ocasionados a sus chinchorros.

No aparece demostrado que el funcionario Victor Linero Barranco hubiese intimidado y perseguido a los pescadores.

Impugnada la sentencia, fue confirmada mediante fallo del 26 de agosto de 1993 proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Santa Marta -Sala Civil-.

El Tribunal advirtió ante todo que conocía la Sentencia T-605 del 14 de diciembre de 1992 proferida por la Corte Constitucional, pero estimó que el caso allí contemplado era distinto al presente.

“En el caso que se resuelve evidentemente existe un choque de derechos entre la actividad que desarrolla y pretende ampliar la empresa que administra los Puertos de Colombia y la ancestral labor de pesca de los peticionarios de tutela.

Pero no todo enfrentamiento de derechos constituye necesariamente una violación del uno frente al otro. Es menester que uno de ellos provenga de la fuerza, del acto ilícito o desproporcionado, del abuso del derecho o de las funciones y en general de un accionar ilegítimo en detrimento del derecho ajeno.

Las actuaciones de Puertos de Colombia son absolutamente legítimas, ceñidas a derecho y tienen un contenido social mucho más amplio que el que alegan los peticionarios puesto que de la actividad del comercio internacional depende buena parte de la economía del país, base a su vez del sustento de un numeroso sector de habitantes de toda la Nación.

Considera la Sala que la entidad encargada de los Puertos no está en manera alguna violando el derecho constitucional fundamental al trabajo que tienen los accionantes y todos los residentes en nuestro país; la realización de trabajos e ampliación de los muelles únicamente hace que no puedan realizar sus faenas de pesca en ese preciso sitio pero sin lugar a dudas que pueden hacerlo en cualquier otro punto de nuestra inmensa geografía marina.

La misma razón de ser de la actividad portuaria la hace absolutamente incompatible con el desarrollo de otras actividades económicas, artesanales o recreativas y es por ello que no solo la actual ampliación de muelles impide necesariamente la realización de trabajos de pesca artesanal dado que el sitio estará en lo sucesivo ocupado por naves de gran calado cuyas entradas, permanencia y salida jamás serían posibles mientras los pescadores tendieran sus redes.

Los hechos notorios no necesitan ser probados. En nuestro medio fue notorio que para el establecimiento de la zona portuaria fue menester erradicar las localidades aledañas, ocupadas secularmente por familias, muchas de las cuales tenían por actividad la pesca artesanal. Y todas ellas fueron indemnizadas y sus edificaciones abatidas, mediante las correspondientes indemnizaciones, sin que se tenga noticia de que se hubiera dado un tratamiento discriminatorio a una o varias familias de las de allí residenciadas”.

(...)

“Considera la mayoría de la Sala que tampoco se ha presentado ninguna violación al debido proceso puesto que los peticionarios nunca han reclamado directamente a la empresa ni esta

ha realizado actos de juzgamiento u omisiones lesivas del derecho a ser juzgado imparcialmente y con sujeción a normas previas.

Tampoco se estima violado el derecho a la igualdad puesto que en manera alguna se ha demostrado, ni siquiera se puede inferir un tratamiento discriminatorio para con los proponentes de la presente acción, ya que no hay extremos demostrados que permitan efectuar comparaciones.

Contra lo afirmado por el promotor de esta acción de tutela, no radica en los solicitantes ningún derecho de propiedad sobre las playas, ni lo han demostrado sobre ninguna parte de la zona portuaria, lo que hace desaparecer la posible violación por sustracción de materia.

Tienen establecidas, prácticamente sobre el mar, unos rudimentarios refugios que les facilitan la actividad que venían desarrollando, las cuales, en caso de ser afectadas deberán ser desmontadas para ser retiradas o, en caso de a causa (sic) de la construcción del nuevo muelle resulten averiadas o dañadas, deberán ser reclamadas mediante procedimientos típicos ante la justicia ordinaria pero nunca a través de una acción de tutela.

No se consideran entonces violados los artículos 25, 29, 13 y 58 de la Constitución Política, por lo que, habiendo absoluta coincidencia con los planteamientos y resolución del fallo impugnado, no corresponde otra conducta sino su confirmación”.

Salvó su voto el Magistrado Donaldo Ariza de Avila, quien había elaborado la ponencia original, no acogida por la mayoría, en la cual se resolvía tutelar el derecho al trabajo de los pescadores artesanales y condenar en abstracto a la Empresa Puertos de Colombia a indemnizar el daño emergente que se les hubiese causado.

III. INTERVENCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, el Defensor del Pueblo insistió ante la Corte en la selección del caso. A ello se accedió mediante auto de fecha 21 de noviembre de 1993 proferido por la Sala de Selección número 9.

“En el caso concreto se tiene que los Accionantes son personas individualizadas, pescadores artesanales, a quienes se les amenaza principalmente el derecho al trabajo reconocido como derecho fundamental en el artículo 25 de la C.P. y relacionado con el artículo 26 Ibidem, en

cuanto a la limitación en su ejercicio”.

(...)

“La actualidad real vulneradora de la amplia concepción del trabajo, proviene del Gerente de Puertos de Colombia, Terminal Marítimo de Santa Marta y el Jefe de Planeación de esa entidad señor Victor Linero Barranco; quienes pese a permitir por muchos años la presencia de los pescadores en el puerto y la construcción de cambuches o chinchorros que se reputan viviendas, por una parte y por la otra meras construcciones propias para el trabajo de la pesca artesanal, hasta el punto de concederse permisos por la empresa Puertos de Colombia y el Jefe de Vigilancia Portuaria, en favor de los accionantes para ejercer labores de pesca en el sitio, ahora amenazan con desalojarlos. Dicha actividad vulneradora se cierne por el desalojo de los pescadores artesanales del sitio que ancestralmente ocupan para las labores propias de trabajo que los define en su esencia como seres humanos dedicados a la pesca con una cosmovisión propia del medio en el cual se desarrollan, evento que construye su forma de vida y su vida misma.

Frente a las pautas sentadas en la sentencia T-605 de la Honorable Corte Constitucional, no se puede predicar que las mismas son dadas en el contexto de los particulares, pero distintas, cuando media el Estado o un ente o empresa de este, como pretende el Tribunal Superior de Santa Marta ya que de por sí y constitucionalmente es el Estado a quien corresponde la guarda de los derechos fundamentales su protección, asistir el interés social y el derecho de las minorías como de los diferentes grupos culturales y propiciar el pluralismo de todo orden.

Las actuaciones de la empresa Puertos de Colombia en el ámbito social y cultural, con relación a la situación real persistente de los pescadores artesanales, no se puede observar como legítima, relacionada con lo justo, pues no es atendible en este contexto que la empresa de un momento a otro suspenda la entrada de los hombres que ganan su sustento del mar, de quienes ha permitido por largos años su permanencia en el puerto y la construcción de chinchorros, que para los artesanos de la pesca son sus viviendas y para Puertos de Colombia, unas construcciones rudimentarias es un hecho. Manifiesto que la vivienda de tales pescadores artesanales, no son otra cosa que meros chinchorros o construcciones rudimentarias, unos palustres levantados y un techo de paja, a tal punto se

permitió la permanencia de los pescadores artesanales en los terrenos del terminal marítimo, que inclusive se entregaron permisos a los mismos para el ejercicio de sus faenas; por ende no puede la Empresa Estatal que tiene el manejo de los puertos proceder a desconocer por vías de hecho y violentas las situaciones propiciadas por su consentimiento expreso traducido en los respectivos permisos y amenazar “lanzar” a los pescadores artesanales sin fórmula de juicio, lo que se presenta como una vulneración sin lugar a dudas en cuanto al derecho al trabajo de los pescadores y un desconocimiento de las circunstancias culturales propias de subsistencia de este grupo humano.

Frente al choque de derechos reconocido en la segunda instancia entre la actividad que desarrolla y pretende ampliar la empresa que administra la zona de playa del terminal marítimo de Santa Marta y la ancestral labor de pesca artesanal de los peticionarios de tutela, no siempre se debe acudir a la vía simple de que el “interés general prima sobre el particular” insistiéndose en que las actuaciones de Puertos de Colombia conllevan un contenido social mas amplio que el que alegan los peticionarios, contenido social que se predica económico respecto de la actividad de Puertos de Colombia, lo que nos indica una confusión entre lo social y económico, admitiéndose que en el orden económico puede señalarse mayor cobertura de la actividad de los Puertos de Colombia que de la actividad de los pescadores; mas en términos propiamente sociales y culturales no y, esto es así partiendo de la nueva definición del Estado operada en nuestro país, como Estado Social de Derecho, democrática, participativa y pluralista fundada en el respecto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran, siendo interés del Estado, manifiesto en forma legislativa propender por los derechos de las minorías y la supervivencia de los variados grupos culturales y sociales que conforman la nacionalidad colombiana”.

(...)

“Por ende la protección de tutela debe atender el factor social, tutelando el derecho al trabajo en armonía con la propiedad general en manos del Estado, en cuanto a las playas del territorio nacional, evitando el perjuicio grave que sufrirían los pescadores por el desalojo del terminal marítimo por vía de hecho y sin que medie autoridad alguna (...), prédica que no implica sino el desconocimiento total de los hechos debatidos y las circunstancias reales del grupo de artesanos de la pesca, como grupo cultural-laboral, propio de la zona y la situación de afectación de la subsistencia de ellos y de sus familias(...)”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias mencionadas, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, preceptos desarrollados por el Decreto 2591 de 1991.

Papel del Defensor del Pueblo

El proceso fue seleccionado por la Corte y repartido a esta Sala, según lo dicho, por insistencia del Defensor del Pueblo.

Debe anotarse que el mencionado funcionario, al tenor del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, puede insistir en la selección de casos excluidos de revisión por la Sala correspondiente, pero de ninguna manera tiene atribuciones para indicar cómo debiera fallar la Corte al revisar el proceso, tal como acontece en el asunto bajo examen. Su papel es apenas el de sugerir a la Corporación la escogencia de los fallos cuya revisión pueda estimar relevante; no el de establecer los lineamientos con base en los cuales haya de proceder la Corte y ni siquiera la formulación de conceptos sobre el caso.

No entiende la Corte cómo el Defensor del Pueblo, en el escrito mediante el cual se solicitó la revisión de este asunto, concluye que “deberá (...) REVOCARSE el proveído del Tribunal (...) y en su defecto ordenar las determinaciones aquí peticionadas...”.

Improcedencia de la tutela para dirimir conflictos sobre propiedad y posesión

El asunto planteado es el de un paulatino desalojo de los pescadores artesanales de determinada zona aledaña a las playas de Santa Marta (Barrio “Ancón”) por la ampliación de los muelles del terminal marítimo que ha venido siendo administrado por la empresa Puertos de Colombia.

Como puede verse en la demanda, aunque se invoca como vulnerado el derecho a la propiedad, en ella se manifiesta de modo expreso que no pretenden los accionantes obtener reconocimiento de su dominio sobre las playas, pues conocen que éstas son imprescriptibles, pero sí buscan un pronunciamiento de la administración de justicia acerca de la ocupación de

tierras que ellos poseían fuera de la playa y de las cuales han sido alejados.

Sea cual fuere la pretensión de los demandantes -reivindicar la propiedad o hacer valer la posesión de las tierras que ocupaban- no es la acción de tutela el mecanismo judicial de defensa apto para alcanzarla. Su objeto, como lo tiene dicho la Corte, es el de brindar protección judicial inmediata a las personas cuando les sea vulnerado o les esté siendo amenazado un derecho constitucional fundamental, no el de resolver acerca de controversias que tienen cabal solución en normas específicas y según procedimientos precisamente definidos en la ley. Tal es el caso de los conflictos sobre la propiedad y la posesión, respecto de los cuales se aplican reglas jurídicas claramente diferenciables, en cuanto a su materia, de la institución prevista en el artículo 86 de la Constitución.

También ha sostenido la Corte que quien no ha hecho uso oportuno de los instrumentos que la ley consagra para la salvaguarda de sus derechos no puede acudir en último término a la acción de tutela como procedimiento adicional extraordinario con el mismo propósito.

En el caso bajo examen, si los pescadores artesanales veían desconocidos sus derechos por la progresiva ampliación de los muelles, han debido actuar oportunamente contra la Empresa Puertos de Colombia, haciendo valer sus títulos o, en defecto de éstos, su posesión sobre las tierras, con miras a una solución convencional o judicial del problema, en vez de ir consintiendo, sin protesta ni alegato, en el paulatino desalojo del que ahora se quejan cuando se ha consolidado como un hecho cumplido.

Todo lo anterior, desde luego, sobre el supuesto de que los posibles derechos de los pescadores se tuvieran sobre tierras distintas de las playas, pues éstas últimas son bienes de uso público, inenajenables, inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el claro texto del artículo 63 de la Constitución.

La acción de tutela es improcedente para obtener indemnizaciones, salvo el caso excepcional previsto en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Según resulta de la demanda y de lo expresado en la declaración rendida por uno de los accionantes, José Antonio Gutiérrez Ponce, su pretensión concreta frente a Colpuertos consiste en obtener que de alguna manera se los indemnice por los perjuicios que, en su sentir, les ha causado Colpuertos.

La Corte Constitucional estima necesario dejar en claro que la acción de tutela no tiene por objeto una determinación judicial sobre indemnización de perjuicios. Para ello el legislador ha instituido varios procedimientos, entre los cuales cabe destacar, cuando se aspira a obtener resarcimiento de parte de la administración pública, el que se desarrolla a partir de la acción de reparación directa y cumplimiento (artículo 86 C.C.A.), si la causa de la petición es un hecho o un acto administrativo para cuya prueba haya grave dificultad, o la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos.

Ahora bien, es verdad que el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 consagra la posibilidad de condenar "in genere" a la indemnización de perjuicios, dentro del proceso de tutela, pero debe precisarse el alcance de la institución.

Como lo ha reiterado esta Corte (Cfr. Sentencias C-543 del 1º de octubre de 1992 de la Sala Plena y T-033 del 2 de febrero de 1994, Sala Quinta de Revisión), tal norma busca dar aplicación a criterios de justicia según los cuales la comprobación del daño que se deriva de una acción u omisión antijurídica hace indispensable el resarcimiento de aquél, a cargo de quien lo ocasionó.

Debe recordarse, adicionalmente, que tal indemnización sólo es posible decretarla si se concede la tutela, razón por la cual la prosperidad de la acción en esta materia -que, por ende, resulta ser accesoria- únicamente puede darse si prospera la pretensión principal, es decir, si el juez ha encontrado aquélla procedente y, además, ha concluido que las razones de hecho y de derecho por él evaluadas dan lugar a impartir una orden de inmediato cumplimiento en cuya virtud se realicen, en el caso específico, los postulados constitucionales.

Pero, fuera de eso, se requiere que la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho; que el afectado no disponga de otro medio judicial para obtener el resarcimiento del perjuicio; que la violación sea manifiesta y provenga de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, "...supuestos que justifican y aun exigen que el fallador, buscando realizar a plenitud la justicia en cada caso, disponga lo concerniente" (Cfr. Sentencia C-543, ya citada).

En el asunto del que se ocupa la Sala, así se hubiese encontrado viable la acción -lo que no acontece, dada la existencia de otros medios de defensa judicial- no se ha configurado

ninguno de los enunciados requisitos.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Civil de Circuito y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta -Sala Civil- los días 21 de julio y 26 de agosto de 1993, respectivamente, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Carlos Alfonso Granados Martínez y otros contra la empresa Puertos de Colombia.

Segundo.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General