

T-193-93

ARRENDAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO COMERCIAL/ACCION DE TUTELA/ACTO POLICIVO

El actor, arrendatario de un inmueble habilitado como establecimiento de comercio, por ministerio de la ley tenía derecho a la renovación del contrato. Mal podía, entonces, ser un ocupante de hecho. En consecuencia, al ser el negocio ajeno a la temática de las ocupaciones de hecho, la Inspección carecía de jurisdicción para conocer de él. Todo esto conduce, en efecto, a la conclusión de que los derechos al debido proceso, ab initio, fueron violados. Si conforme a lo preceptuado por el artículo 82 del C.C.A., la jurisdicción contencioso administrativa “no juzgará las providencias dictadas en los juicios de policía de carácter penal o civil”, se hace evidente que el peticionario de la tutela no dispone de otro medio judicial de defensa para proteger su derecho al debido proceso.

JUEZ DE TUTELA-Facultades/FALLO DE TUTELA-Cumplimiento

El fallador de tutela, siempre que sea posible, tiene el deber de procurar que las cosas queden en el estado anterior a la violación del derecho fundamental. Como puede ocurrir que se presenten oposiciones en el momento en que la Inspección esté restituyendo la tenencia al peticionario, la Corte, en acatamiento a lo dispuesto por el primer inciso del artículo 27 del decreto 2591, que ordena que dictado el fallo de tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora, desde ya advierte que tales actuaciones deben ser rechazadas categóricamente. De lo contrario, la protección de los derechos constitucionales fundamentales concedida por el fallo de tutela sería puramente teórica.

REF: Expediente número T- 8898

Acción de tutela presentada, en primera instancia, ante el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha.

PETICIONARIO: Miguel Octavio Suárez Alzate.

SALA DE REVISIÓN número uno (1), integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJÍA (ponente), ANTONIO BARRERA CARBONELL y EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

TEMA: Debido proceso.

Sentencia aprobada, según consta en acta No. cinco (5) de la Sala Primera de Revisión, en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, Mayo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

I.1. ACCIÓN.

El 29 de septiembre de 1992, ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, MIGUEL OCTAVIO SUÁREZ ALZATE propuso una acción de tutela contra el Inspector Primero de Policía de esa ciudad, señor LEODEGAR CARRILLO VERGARA, con base en los hechos y consideraciones que a continuación se resumen.

I.1.1. Hechos.

El 1o. de septiembre de 1982, el actor suscribió un contrato con la sociedad “PROMOTORA DE TURISMO GIMAURA LIMITADA “PROGIMAURA LTDA.”, para la explotación y operación del establecimiento “HOTEL GIMAURA”, ubicado en Riohacha.

El término inicial del contrato fue de 10 años, contados a partir de su firma.

El señor SUÁREZ podría obtener la prórroga por 3 períodos sucesivos de 10 años cada uno, si así lo manifestaba antes del 1o. de abril del noveno año calendario del término original y, en los demás casos, antes del 1o. de abril del último año de cualquier período que se hubiere prorrogado.

Se estipuló, además, que las diferencias entre las partes ocurridas durante la ejecución del contrato o su terminación, que no pudieran ser resueltas de común acuerdo, se someterían a la decisión de árbitros.

El 24 de febrero de 1992, el accionante notificó su voluntad de prorrogar el contrato por 10 años.

El 24 de septiembre de 1992, en ausencia del peticionario de la tutela, la Inspección Primera de Policía de Riohacha, sin lugar a recurso alguno, efectuó el lanzamiento del señor SUÁREZ del hotel por la causal “ocupación de hecho”. En la diligencia, el Inspector, pese a las

protestas de que la ocupación era inexistente por mediar un contrato, y de que el asunto no correspondía a la autoridad de policía, rechazó la oposición de la administradora, señora NOHORA BRITO DE MELO, por no haber acreditado un poder del querellado SUÁREZ; por la misma razón, negó la solicitud de tener como apoderado del lanzado al Dr. CARLOS CAICEDO MAESTRE. Inclusive, se abstuvo de reconocer a este último como agente oficioso procesal del señor SUÁREZ .

Una vez desocupado el inmueble, fue entregado al apoderado de “PROGIMAURA LTDA.”

I.1.2. Derechos constitucionales fundamentales violados.

La parte accionante estimó que la Inspección desconoció lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución, es decir, el debido proceso y el derecho de defensa.

En su opinión, tales afrentas partieron, en primer lugar, de la indebida aplicación al caso de la ley 57 de 1905 y su decreto reglamentario 992 de 1930, conjunto normativo referido a los lanzamientos por ocupación de hecho, los cuales son de competencia de las autoridades de policía, disposiciones todas extrañas a los eventos en los cuales media un arrendamiento y que, en consecuencia, deben ser conocidos por la justicia ordinaria y, en su caso, por la arbitral; en segundo lugar, del desconocimiento de la cláusula compromisoria lícitamente estipulada por los contratantes; en tercer lugar, de la irregular notificación de la orden de lanzamiento; en cuarto lugar, de la no aceptación de la oposición formulada por la señora NOHORA BRITO DE MELO; y, en último lugar, del no reconocimiento de la vocería planteada por el agente oficioso, Dr. CARLOS CAICEDO MAESTRE.

I.1.3. Petición.

Se solicitó la tutela del derecho al debido proceso y a la defensa, encaminada a dejar sin efectos el lanzamiento y ordenar el restablecimiento del señor SUÁREZ en el goce del contrato suscrito con la sociedad “PROGIMAURA LTDA.”.

Además de las costas, se pidió la condena en abstracto de la empresa citada, todo ello con la finalidad de asegurar la correspondiente indemnización de perjuicios.

I.2. PRIMERA INSTANCIA.

El Tribunal recibió la solicitud el día 29 de septiembre de 1992 y, sin atender lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 37 del decreto 2591 de 1991, se abstuvo de juramentar al actor respecto de la no presentación de otras peticiones de tutela sobre el mismo asunto.

Al día siguiente, el expediente fue repartido a la Magistrada CRISTINA VIECCO CUADRADO. El 1o. de octubre, ya radicado, el negocio pasó a su despacho.

La notificación de este auto, no obstante lo ordenado por los artículos 16 del decreto 2591 de 1991 y 5 del decreto 306 de 1992, sólo se surtió, el 6 de octubre de 1992, en relación con el actor.

Luego de la recepción de algunas pruebas de oficio, en acta del 22 de octubre de 1992, se dejó constancia del desacuerdo de los dos integrantes de la Sala de Decisión sobre el alcance que debería tener la sentencia.

El 17 de noviembre de 1992, vencido el término de diez días del artículo 29 del decreto 2591 de 1991, con ponencia de la Dra. CRISTINA VIECCO CUADRADO, intervención de la conjuez Dra. IDOLINA BRITO DE COBO y salvamento de voto del Dr. CIRO HABIB MANJARRES, el Tribunal resolvió denegar la acción de tutela.

En los días 18 y 19 de noviembre, respectivamente, el Inspector de Policía y el accionante se notificaron personalmente de la sentencia.

I.3. SEGUNDA INSTANCIA.

Por impugnación del señor MIGUEL OCTAVIO SUÁREZ ALZATE, el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, la cual, el 18 de diciembre de 1992, revocó la sentencia del Tribunal de Riohacha; dispuso tutelar los derechos del debido proceso y de defensa del señor SUÁREZ ALZATE, ordenando al Inspector Primero de Policía de Riohacha concederle audiencia; decidió prevenir al mismo funcionario para que no incurriera más en las omisiones que dieron lugar a la concesión de la tutela y negó el restablecimiento del derecho incoado por SUÁREZ ALZATE.

La parte resolutoria de tal sentencia es del siguiente tenor:

“1. REVOCAR la sentencia dictada el 17 de noviembre de 1992 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, mediante la cual fue negada la tutela solicitada por Miguel Octavio Suárez Alzate, y en su lugar se dispone:

“a) TUTELAR los derechos constitucionales fundamentales del debido proceso y de defensa de Miguel Octavio Suárez Alzate, ordenando al Inspector Primero de Policía de Riohacha que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia conceda oportunidad de audiencia y de defensa al solicitante de la tutela en el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho adelantado por querrela presentada por la sociedad Progimauro Ltda..

“b) Prevenir al mismo funcionario para que no vuelva a incurrir en la (sic) omisiones que dieron lugar a la concesión de la tutela, advirtiéndole que un nuevo proceder suyo contrario a lo ordenado, lo hará acreedor a las sanciones previstas en la ley.

“c) No acceder a la solicitud de restablecimiento del derecho incoada por Miguel Octavio Suárez Alzate, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

“2. Enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

“3. Comunicar a los interesados en la forma prevista en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.”

I I. CONSIDERACIONES.

2.1. COMPETENCIA.

La Sala es competente para adelantar la revisión de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 86, inciso 2°, y 241, numeral 9°, de la Constitución, así como por lo establecido en los artículos 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

2.2. CASO SUB JUDICE.

2.2.1. Procedencia y alcance de la tutela.

La tenencia del conjunto hotelero que ejercía el señor SUÁREZ ALZATE, derivaba de un contrato de arrendamiento de los regulados por el Código de Comercio.

El contrato, que las partes denominaron de “Explotación y Operación del Hotel Gimaura”, no solamente tenía los elementos esenciales del arrendamiento, es decir, la concesión del goce y el uso de una cosa (el complejo hotelero), a cambio de un precio (una parte de la ganancia bruta de operación, conforme a la cláusula sexta), sino que la misma sociedad que cedió la tenencia así lo calificó, tal como puede apreciarse en el folio 77 del cuaderno inicial del expediente, cuando su apoderado, en la querrela de lanzamiento, escribió: “En su condición de propietaria la sociedad PROMOTORA DE TURISMO LTDA, PROGIMAURA LTDA, por mí representada, ha poseído el inmueble y el Hotel en él construido desde la fecha en que fue adquirido, de manera pública, pacífica y con ánimo de Señor y dueño y como tal suscribió un contrato de arrendamiento con el señor Miguel Octavio Suárez Alzate, en su condición de arrendatario, (...)” (se subraya). Por lo demás, la tipificación del contrato como de arrendamiento no fue cuestionada por la Corte Suprema de Justicia. En la sentencia que resolvió la impugnación, folio 7 del segundo cuaderno, esa corporación manifestó: “Es evidente que para el lanzamiento del actor del inmueble que dijo ocupaba en calidad de arrendatario, (...) (se subraya).

Tal arrendamiento es, además, de naturaleza comercial. Efectivamente, las partes, - PROGIMAURA LTDA.” -, sociedad de economía mixta, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales de la Nación, y MIGUEL OCTAVIO SUÁREZ ALZATE, empresario hotelero, tienen la calidad de comerciantes. En complemento de lo dicho, se observa que el Hotel Gimaura es un establecimiento de comercio, según el certificado de la Cámara de Comercio de Riohacha que figura en el folio 16 del cuaderno inicial del expediente.

Por ser de arrendamiento comercial, el contrato está sujeto a las disposiciones de orden público que consagra el artículo 524 y siguientes del Código de Comercio, y, particularmente, al mandato del artículo 518 que señala:

“El empresario que a título de arrendamiento haya ocupado no menos de dos años consecutivos un inmueble con un mismo establecimiento de comercio, tendrá derecho a la renovación del contrato al vencimiento del mismo, salvo en los siguientes casos:

“1. Cuando el arrendatario haya incumplido el contrato;

“3. Cuando el inmueble debe ser reconstruído o reparado con obras necesarias que no puedan ejecutarse sin la entrega o desocupación, o demolido por estado de ruina o para la

construcción de una obra nueva.” (se subraya)

Así, pues, la protección que la legislación comercial otorga a los comerciantes arrendatarios, cuestión que curiosamente no se contempló en la primera ni en la segunda instancia, fue ignorada por el Inspector de Policía de Riohacha. El actor, arrendatario de un inmueble habilitado como establecimiento de comercio, por ministerio de la ley tenía derecho a la renovación del contrato. Mal podía, entonces, ser un ocupante de hecho. En consecuencia, al ser el negocio ajeno a la temática de las ocupaciones de hecho, la Inspección carecía de jurisdicción para conocer de él. Todo esto conduce, en efecto, a la conclusión de que los derechos del señor SUÁREZ ALZATE al debido proceso, ab initio, fueron violados.

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

En estas condiciones, la acción de tutela es plenamente procedente.

Establecida su procedencia, debe fijarse cuál ha de ser su alcance.

Para este efecto, la Sala estima que el artículo 23 del decreto 2591 de 1991 es la guía del juzgador. Esta norma dice:

“Protección del derecho tutelado.

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

“Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará

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

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

Como se ve, el fallador de tutela, siempre que sea posible, tiene el deber de procurar que las cosas queden en el estado anterior a la violación del derecho fundamental, lo cual, para la Sala, es claramente viable en este negocio.

Así, se comparte el criterio del H. Magistrado de la Corte Suprema Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, expuesto en el salvamento de voto a la sentencia que resolvió la impugnación. En lo pertinente, dijo:

“Por ello, si la conclusión de la Sala en el fallo de que me aparto, fue la de que el Inspector Primero de Policía de Riohacha violó los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa que consagra la Constitución Política de Colombia (artículo 29), la consecuencia lógica y jurídica no podía ser otra que la de tutelar tales derechos, conforme lo establecen los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1992 (sic), esto es que ha debido ordenarse que dicho funcionario de policía, en el término de 48 horas, restituyera al señor MIGUEL OCTAVIO SUAREZ ALZATE en el estado en que se encontraba el 24 de septiembre de 1992, como arrendatario del Hotel Guimaura (sic) de Riohacha, garantizándole la continuidad de su tenencia hasta cuando voluntariamente efectuó (sic) la devolución del bien a su arrendador o se le hubiese ordenado hacerlo por una autoridad judicial, previo el adelantamiento del proceso respectivo.

“En conclusión, la solución que le dió la mayoría a la presente acción de tutela no tiene consecuencia práctica alguna, toda vez que el procedimiento ilegal y violatorio de los derechos constitucionales fundamentales por parte del indicado Inspector de Policía ya se agotó y ningún bien se le hace al accionante en tutela concediéndosele ésta, pero ordenando al citado funcionario que garantice los derechos fundamentales quebrantados sin restituirse

a aquél en su tenencia que fue la petición por él invocada, lo cual a mi modo de ver es inocuo.”

2.2.2. Oposiciones.

Como puede ocurrir que se presenten oposiciones en el momento en que la Inspección esté restituyendo la tenencia del señor SUÁREZ ALZATE, la Corte, en acatamiento a lo dispuesto por el primer inciso del artículo 27 del decreto 2591, que ordena que dictado el fallo de tutela la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora, desde ya advierte que tales actuaciones deben ser rechazadas categóricamente. De lo contrario, la protección de los derechos constitucionales fundamentales concedida por el fallo de tutela sería puramente teórica.

2.3. CONDUCTAS CUESTIONABLES.

Con el objeto de que sean investigadas por la autoridad competente, como oportunamente se dispondrá, la Sala llama la atención sobre las siguientes conductas.

2.3.1. DE PARTE DE LA INSPECCIÓN.

Por posible violación del derecho de defensa, la Corte no prohija la actitud que asumió el funcionario de policía en la diligencia de lanzamiento, consistente en no aceptar la agencia oficiosa procesal so pretexto de que es una institución exclusiva de las ritualidades propiamente civiles. El fundamento de la discrepancia radica, además de la simple consideración de que el derecho de defensa tiene una operancia general, en que las disposiciones adjetivas de la ley 57 de 1905 y el decreto 992 de 1930 precisamente consagran verdaderos procesos civiles de policía, que, aunque tramitados por funcionarios administrativos, implican materialmente el ejercicio de funciones jurisdiccionales excepcionales, lo cual guarda armonía con el artículo 116 de la Carta. En estos eventos, lógicamente, se aplica el debido proceso (artículo 29, inciso 1°, C.P.).

Además, el señor Inspector, pese a reconocer que el contrato objeto de la controversia era el de arrendamiento de un establecimiento de comercio (folio 121 del primer cuaderno), no tuvo en cuenta las normas comerciales de orden público sobre el derecho a la renovación.

Tal como la Corte Suprema de Justicia lo señaló en el fallo mediante el cual resolvió la

impugnación (folio 8 del segundo cuaderno), el procedimiento tardío de notificación adoptado por la Inspección para poner en conocimiento del señor SUÁREZ ALZATE la orden de lanzamiento, infringió lo ordenado en el artículo 6° del decreto 992 de 1930, pues esta norma exige que la diligencia sea hecha inmediatamente después de proferida tal orden. La frase pertinente dice:

“Cumplidas dichas formalidades, el Alcalde Municipal dictará inmediatamente la orden de lanzamiento contra los ocupantes, y lo hará saber en seguida a éstos personalmente o por medio de avisos fijados en la entrada de la finca de que se trate, si aquéllos se ocultaren o no fueren encontrados.” (se subraya)

2.3.2. DE PARTE DE LA PONENTE DEL TRIBUNAL.

El 29 de septiembre de 1992 se recibió la solicitud de tutela en el Tribunal de Riohacha. La sentencia, con la ponencia de la Dra. Cristina Viecco Cuadrado, se profirió el 17 de noviembre de 1992. Como el artículo 29 del decreto 2591 de 1991, ordena que el fallo de tutela debe dictarse dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, es evidente que ese plazo, por demás improrrogable, no fue respetado.

Pese a lo ordenado por el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, no se juramentó al actor respecto de la no presentación de otras solicitudes de tutela, aunque hay que advertir que ya esta Corte ha determinado que este es requisito cuya omisión no impide la tutela del derecho invocado.

Se pasó por alto notificar el primer auto dictado por el Tribunal a la Inspección de Policía, desobedeciéndose así lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2591 de 1991 y el artículo 5 del decreto 306 de 1992.

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

RESUELVE:

MODIFICAR la sentencia proferida el dieciocho (18) de diciembre de mil novecientos noventa

y dos (1992) por la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual, en esencia, se revocó la sentencia del diecisiete (17) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992) del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha; se tutelaron los derechos del debido proceso y defensa de Miguel Octavio Suárez Alzate, ordenando al Inspector Primero de Policía de Riohacha concederle audiencia; y no se accedió a la solicitud de restablecimiento del derecho incoada por Miguel Octavio Suárez Alzate; y, por tanto, se dispone:

a) ORDENAR a la INSPECCIÓN PRIMERA DE POLICÍA de RIOHACHA que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, sin lugar a oposición alguna, restituya al señor MIGUEL OCTAVIO SUÁREZ ALZATE en la tenencia del HOTEL GIMAURA, en el mismo estado en que dicho señor ejercía la operación y explotación de ese establecimiento antes de la diligencia de lanzamiento efectuada el 24 de septiembre de 1992.

c) ORDENAR el envío al Ministerio Público, de copia de toda la actuación surtida ante la Inspección Primera de Policía de Riohacha, para que aquella entidad adelante lo de su cargo respecto de las conductas resaltadas en el punto 2.3.1. de la parte motiva de esta sentencia.

d) ORDENAR el envío al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de copia de toda la actuación surtida en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, para que tal Consejo promueva lo de su competencia en relación con las conductas anotadas en el punto 2.3.2. de la parte motiva de esta sentencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General