

T-325-93

Sentencia No. T-325/93

ACCION DE TUTELA CONTRA ALCALDE

Procesalmente la acción de tutela procede contra el Alcalde Menor de Engativá, como sujeto pasivo, por tratarse de una autoridad pública

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Improcedencia

La acción de tutela no procede contra el particular, dueño del establecimiento comercial, por cuanto no se trata de un particular cuya acción u omisión encaje en uno de los casos en que excepcionalmente se admite la tutela contra particulares.

Establecida la vulneración del derecho constitucional fundamental de petición, debe tutelarse el ejercicio efectivo de dicho derecho, a través de la orden que inste al Alcalde Menor de Engativa para que sin dilación alguna de respuesta a las solicitudes elevadas por los petitionarios y tome las medidas conducentes para el logro de la tranquilidad del vecindario aludido.

DERECHO A LA TRANQUILIDAD/AUTORIDAD DE POLICIA

La tranquilidad pública, elemento esencial del orden público, exige de la autoridad administrativa, la adopción de medidas destinadas a la prevención de conductas o actividades de los particulares, que atenten contra la convivencia pacífica, el sosiego y el desarrollo normal de la vida de las personas. En este sentido, en principio, corresponde a las autoridades administrativas de policía, garantizar a todo miembro de la comunidad el derecho a no ser intranquilizado sin justa causa y a que nadie lo inquiete o le cause desasosiego, actuando contra la ley, por fuera de lo dispuesto en ella, o abusando de sus derechos. Cuando la afectación de la tranquilidad, en determinadas circunstancias o situaciones concretas, conlleva la vulneración o amenaza de violación de un derecho fundamental, vgr. la vida o la intimidad, puede ser protegida a través del mecanismo de la tutela; se produce así, una especie de absorción del derecho a la tranquilidad por el derecho constitucional fundamental que requiere la protección.

REFERENCIA :

Expediente T-12237.

TEMA :

* Conservación de la tranquilidad pública a través de los medios de policía, o del mecanismo de la tutela cuando se afecta un derecho constitucional fundamental.

* Conciliación entre el derecho a la tranquilidad y el derecho al trabajo.

PETICIONARIOS :

Julio Duran Valencia y otros.

PROCEDENCIA :

Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Penal.

MAGISTRADO PONENTE :

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobado en Santafé de Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de acción de tutela ejercida por JULIO VALENCIA DURAN Y OTROS, la cual fue fallada por el Juzgado sesenta y cuatro (64) Penal del Circuito de Santafé de Bogotá el diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993) y por la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá el diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

A. Los Hechos.

Un grupo de habitantes del barrio Normandía I Sector, acuden a este mecanismo con el objeto de que se cierre definitivamente el establecimiento comercial denominado “TIENDA BACO 2000 LICORERA Y CIGARRERIA”, ubicado en la calle 51 No. 68-30, “por haberse convertido en un foco de perturbación del vecindario, ya que se venden toda clase de licores para consumir en los andenes del establecimiento y hasta altas horas de la noche, con las siguientes consecuencias:

“Escándalo público de los borrachos (música estridente de los altoparlantes de los vehículos, carcajadas, palabras de grueso calibre con toda serie de vulgaridades, riñas, etc.).”

“Desaseo diario de los alrededores del establecimiento pues se arrojan latas de cerveza, botellas, colillas de los cigarrillos, empaques de los alimentos, etc., sin consideración alguna al barrio.”

“Han convertido las puertas de las casas del vecindario y sus alrededores en orinales públicos.”

“Como usted sabe Señor Juez, nosotros vivimos en un barrio estrictamente residencial de familias trabajadoras, con niños que tienen que madrugar diariamente al Colegio y que no pueden esperar que se vaya el último borracho para acostarse a conciliar el sueño. Cuando llamamos a la policía los desocupados le bajan rápidamente el volumen de sus altoparlantes y tan pronto se alejan vuelven y le suben con grandes carcajadas”.

Agregan los peticionarios, que acuden a este mecanismo ya que “por parte de la Alcaldía Menor no se han dado las soluciones concretas y continúa el inadecuado funcionamiento de la cigarrería-licorera”.

B. La Pretensión.

Los accionantes solicitan la protección de sus derechos a la tranquilidad y de petición, mediante la clausura del establecimiento de comercio “TIENDA BACO 2000 LICORERA CIGARRERIA”.

C. Actuación Procesal.

Los peticionarios anexaron a su solicitud, los siguientes documentos:

- Cuatro cartas dirigidas al Señor Alcalde Menor de Engativá, fechadas así: enero 28/93, enero 18/93, diciembre 15/92 y agosto 18/92, en las cuales exponen los motivos de “inconveniencia de otorgar Licencia de Funcionamiento al establecimiento” en comento y se solicita el cierre de dicho establecimiento comercial.

El Juzgado de Primera Instancia decretó y practicó las siguientes pruebas:

- Declaración bajo juramento de Julio Duran Valencia, María Clara Vanegas de Duran, Alvaro Castro A., Luis A. Castro (Jr.), Teresa Pinzón, Antonia Manrique de Gómez y Antonia Gómez Castro, quienes coinciden en afirmar que en el establecimiento Baco 2000 se producen escándalos originados por el consumo de licor, que es vendido por dicho establecimiento comercial, alterando la tranquilidad de los vecinos.

- Declaración del Señor Guillermo León Ramírez Dussan, Alcalde Menor de Engativá.

- Declaración jurada de la Señora Josefina Rivera de Díaz, propietaria del establecimiento comercial, motivo origen de la presente acción.

- Diligencia de Inspección Judicial “al sector ubicado en la calle 51 entre carreras 68 y 69 de esta ciudad”.

- Diligencia de Inspección Judicial “al expediente adelantado por la Alcaldía Menor de Engativá por las quejas presentadas por los moradores del sector I de Normandía, en donde se tramita la licencia de funcionamiento para el establecimiento ubicado en la calle 51 No. 68-30”.

D. Los Fallos que se Revisan.

Primera Instancia.

El Juzgado Sesenta y Cuatro (64) Penal del Circuito de esta ciudad, en fallo de fecha febrero diecinueve (19) del año en curso, decidió “declarar procedente la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de petición y tranquilidad”. El soporte de su decisión se encuentra en las siguientes consideraciones:

* “Los derechos fundamentales que se creen violados: El derecho a la tranquilidad puede

considerarse como un derecho implícito en el derecho a la vida, pues todo individuo tiene derecho a vivir en tranquilidad en un ambiente de calma, de vida pacífica y digna. En el caso subexamine este derecho se ve vulnerado o amenazado cuando la algarabía, el jolgorio y la fogosidad, manifestaciones propias de la ingestión de bebidas embriagantes, hacen que los jóvenes exploten en actos que perturban el ambiente de calma y tranquilidad propio de un sector residencial, con las consecuencias dadas a conocer por la personas residentes en el sector”.

Observa el despacho que “la tutela no procede contra la dueña del establecimiento como lo solicitan los peticionarios al atribuirle a ella la violación al derecho a vivir en tranquilidad, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, pues su comportamiento del que presuntamente se deriva la violación por acción u omisión no encaja dentro de ninguno de los numerales previstos en la citada norma. Pero si es procedente tutelar este derecho fundamental a efectos de que sea la autoridad policiva correspondiente, dirigida por el Alcalde Menor, la que se encargue de velar por la tranquilidad ciudadana, como es su deber, atendiendo, a que este efectivamente está siendo vulnerado y es procedente tutelararlo para que los vecinos o moradores del sector primero del barrio Normandía gocen de él por ser sus titulares”.

* “Vulneración del derecho de petición: Se considera violado el derecho de petición, por parte del señor Alcalde Menor de Engativá, referido a la obligación de las autoridades de dar pronta solución a las peticiones respetuosas hechas por toda persona, por motivos de interés particular o general”. Afirma el fallador que “conforme al acervo probatorio existente en el proceso, puede observarse claramente que no se ha dado respuesta concreta a las peticiones hechas por los residentes del Barrio Normandía Primer Sector a la Alcaldía Menor de Engativa, por lo cual se está vulnerando el derecho fundamental que consagra el artículo 23 de la Constitución Política”.

De otro lado, el Juzgado considera que “si bien es cierto se puede alegar que la señora Josefina Rivera de Díaz, también es titular del derecho fundamental del trabajo, éste solo se tiene cuando se cumplen los requisitos exigidos para su adecuado funcionamiento, requisitos que no ha cumplido, en su totalidad la citada señora”.

Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., Sala Penal, conoció de la impugnación del precitado fallo, y mediante sentencia de fecha marzo diecisiete (17) del año en curso, decidió “revocar parcialmente el fallo impugnado en el sentido de NO TUTELAR el pretendido derecho a la tranquilidad”, y en “confirmar el fallo impugnado en referencia al derecho de petición”.

En primer lugar, observa el Tribunal que la sustentación de la impugnación fue presentada en forma extemporánea, “pero, como la acción de tutela por su propia concepción y principios políticos no puede estar sometida a rigurosas formalidades, en razón de ser natural y comprensible, por ser una acción de carácter general, la falta, en la mayoría de accionantes o partícipes en el trámite de la acción de tutela, de conocimientos jurídicos, se debe proceder a darle el trámite correspondiente a la segunda instancia”.

El Tribunal basa su decisión, en relación al derecho de petición, en que efectivamente se presentó una solicitud ante el despacho de la Alcaldía Menor de Engativa, (en forma escrita en cuatro ocasiones), con el objetivo “de encontrar respuesta a algunos interrogantes relacionados con gestiones propias de su administración, sin encontrar respuesta por escrito”, y atendiendo al hecho de que a “los ciudadanos por dicha calidad, ostentan el derecho de obtener pronta y oportuna respuesta a sus interrogantes, el alcalde menor de la zona debió, y ahora, debe pronunciarse, como autoridad pública del sector, en relación con los motivos de inconformidad planteados por miembros de la comunidad a la cual debe sus servicios en razón del cargo para el cual fue designado”.

En lo referente a la tranquilidad, el Tribunal advierte, que “en la forma como se concibe por los accionantes, esto es, que no constituye medio que ni indirectamente pueda admitirse como atentatorio contra la integridad personal o contra la vida, no es derecho constitucional fundamental”.

Asegura el Tribunal que “se trata de un aspecto del denominado “Orden Público”, de competencia exclusiva de la rama ejecutiva del poder público, reglamentado bajo parámetros constitucionales, por una serie de normas de carácter administrativo, y más propiamente de orden policivo, razón por la cual, el juez de tutela no es el competente para dilucidar aspectos relacionados con una situación que máximo podría significar contravención administrativa de policía, remediable por las autoridades de esa condición”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

En virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el proceso llegó a la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá.

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibídem, la Sala de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

De acuerdo con los artículos 86, inciso 2o, 241, numeral 9o, de la Constitución Política, y 34 del Decreto aludido, entra esta Sala de Revisión a dictar el correspondiente fallo.

2. Legitimación de los sujetos contra los cuales se dirige la acción de tutela.

En el presente caso se ha dirigido la acción de tutela contra el Alcalde de Engativa y contra el particular, la señora Josefina Rivera de Díaz, propietaria del establecimiento “Tienda Baco 2000”.

- Procesalmente la acción de tutela procede contra el Alcalde Menor de Engativá, como sujeto pasivo, por tratarse de una autoridad pública (artículo 5 del decreto 2591 de 1991).
- Procesalmente la acción de tutela no procede contra el particular señora Josefina Rivera de Díaz, dueña del establecimiento comercial mencionado, por cuanto no se trata de un particular cuya acción u omisión encaje en uno de los casos en que excepcionalmente se admite la tutela contra particulares (artículo 42 del Decreto 2591 de 1991).

3. La protección del derecho de petición a través de la acción de tutela.

La facultad de toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución (petición), es un derecho constitucional fundamental, y por lo tanto, es viable promover la acción de tutela, a efectos de protegerlo.

En el caso objeto de estudio, y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, los habitantes del barrio “Normandía Sector I”, en varias ocasiones, tanto en forma escrita como verbal, han solicitado al Alcalde Menor de Engativa insistentemente, una solución al

problema generado por el funcionamiento del establecimiento “Tienda Baco 2000”, sin obtener una respuesta concreta a dichas reclamaciones, vulnerándoseles el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política.

Efectivamente, cuando acudieron a la Alcaldía Menor de Engativa en busca de una solución al problema generado por la venta, sin ningún control, de bebidas embriagantes y la consiguiente pérdida de la tranquilidad del sector, ejercieron un derecho fundamental, cual es, el derecho a solicitar a la autoridad, proveimientos en interés particular o general, que le imponían la obligación de atender esas solicitudes de acuerdo con las competencias y posibilidades que le otorga la ley.

Por consiguiente, establecida la vulneración del derecho constitucional fundamental de petición, debe tutelarse el ejercicio efectivo de dicho derecho, a través de la orden que inste al Alcalde Menor de Engativa para que sin dilación alguna de respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios y tome las medidas conducentes para el logro de la tranquilidad del vecindario aludido.

4. La conservación de la tranquilidad a través de los medios de policía, o del mecanismo de la tutela.

Del examen a las actuaciones procesales se observa que, desde la apertura del establecimiento comercial “Tienda Baco 2000”, a los habitantes del barrio “Normandía I Sector”, se les ha afectado la tranquilidad, entendida como el derecho de poder convivir en una situación normal y habitual, es decir, la posibilidad de cohabitar quieta, sosegada y pacíficamente.

4.1. La conservación de la tranquilidad a través de los medios de policía.

La tranquilidad es un elemento del orden público, cuyo mantenimiento, en su aspecto realizador y operativo, corresponde, en principio, a las autoridades administrativas de policía. En efecto:

La Constitución, las leyes y los reglamentos han otorgado a las autoridades administrativas una serie de atribuciones, a través de las cuales limitan, mediante la expedición de medidas generales o particulares la libertad de las personas, con el fin de que sus actividades se

adecuen al mantenimiento de unas condiciones mínimas que hagan posible la convivencia social, esto es, la conservación del orden público, que constituye el objeto del llamado “Poder de Policía”, que sectorizado en cabeza de la administración, se le denomina “Poder de Policía Administrativa”.

En efecto, la conservación del orden público, de acuerdo con el artículo 2o del Código Nacional de Policía, corresponde a las autoridades administrativas de policía, en los siguientes términos:

“A la policía compete la conservación de orden público interno”.

“El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas”.

“A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación”.

La tranquilidad pública, elemento esencial del orden público, exige de la autoridad administrativa, la adopción de medidas destinadas a la prevención de conductas o actividades de los particulares, que atenten contra la convivencia pacífica, el sosiego y el desarrollo normal de la vida de las personas. En este sentido, en principio, corresponde a las autoridades administrativas de policía, garantizar a todo miembro de la comunidad el derecho a no ser intranquilizado sin justa causa y a que nadie lo inquiete o le cause desasosiego, actuando contra la ley, por fuera de lo dispuesto en ella, o abusando de sus derechos.

Las autoridades de policía a través de los llamados “medios de policía”, aseguran la tranquilidad ciudadana, y en tal virtud, entre sus atribuciones esta la de controlar y fiscalizar las diferentes actividades que desarrollan los particulares. Ello explica, que para realizar actividades de naturaleza comercial se necesite la obtención de licencia o autorización previa, la cual sólo puede ser expedida cuando se cumplan los requisitos que, por razones de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad, puede exigir la autoridad administrativa.

4.2. La conservación de la tranquilidad a través de la acción de tutela.

El derecho de las personas a la tranquilidad es materia propia de la normatividad constitucional, como se infiere del preámbulo que, al señalar los elementos estructurales del

nuevo orden constitucional, alude a la convivencia y a la paz, que constituyen el sustento de la tranquilidad, lo cual se reitera más adelante en los artículos 2o, 15, 22, 28, 95, numeral 6o y 189, numeral 4 de la Carta, aunque de manera expresa el constituyente no consagró la tranquilidad como un derecho constitucional fundamental.

No obstante, cuando la afectación de la tranquilidad, en determinadas circunstancias o situaciones concretas, conlleva la vulneración o amenaza de violación de un derecho fundamental, vgr. la vida o la intimidad, puede ser protegida a través del mecanismo de la tutela; se produce así, una especie de absorción del derecho a la tranquilidad por el derecho constitucional fundamental que requiere la protección.

En el caso subexamine, si bien de alguna manera se ha afectado la tranquilidad de los vecinos del barrio “Normandía I Sector”, con motivo del funcionamiento del establecimiento comercial “Tienda Baco 2000”, no se aprecia del análisis de la prueba incorporada a los autos que correlativamente y de manera concreta se le hayan vulnerado a los petentes algún derecho constitucional fundamental.

6. Conciliación entre el derecho a la tranquilidad de los petentes y el derecho al trabajo de la propietaria del establecimiento “Tienda Baco 2000”

La queja de los peticionarios de la tutela se suscitó con motivo de la apertura de un establecimiento comercial cuya actividad principal es la cigarrería y licorería, ya que el consumo de licor por los clientes de dicho establecimiento ha dado lugar a “desordenes” que no permiten la convivencia tranquila de los vecinos, y por ello han solicitado al Alcalde Menor de Engativa se prohíba el funcionamiento del referido establecimiento.

Esta Sala considera necesario precisar, que si bien la dueña del establecimiento de acuerdo con los artículos 23, 26 y 333 de la Constitución Política, tiene derecho al trabajo, a ejercer libremente una ocupación y a que se le garantice la iniciativa privada y la libertad de empresa, estos, derechos y libertades, deben ejercerse dentro de los límites del bien común y el interés social, y bajo la inspección y vigilancia de las autoridades públicas competentes; es decir, que el derecho al trabajo y las libertades de ejercer oficio y de empresa, deben compatibilizarse y conciliarse con la tranquilidad de la comunidad.

En efecto, si bien por el hecho de vivir en sociedad, esto es, por encontrarse dentro de un

grupo de personas, con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, el ciudadano debe tolerar algunos obstáculos y molestias resultantes de actividades que sean socialmente convenientes e imprescindibles, esos inconvenientes sólo deben soportarse cuando ellos no perturban la tranquilidad, es decir, cuando no rebasan lo que es considerado normal, habitual y común. En cambio cuando dichas perturbaciones son anormales o extraordinarias, por exceder los límites de tolerancia, existirá una inaceptable agresión al derecho de otros o un abuso en el ejercicio del propio derecho, que demanda la intervención de la autoridad, con el fin de restablecer el estado de tranquilidad.

Así entonces, si bien esta Sala reconoce el derecho al trabajo que le asiste a la señora Josefina Rivera de Díaz, propietaria del establecimiento comercial “Tienda Baco 2000”, prevendrá al Alcalde Menor de Engativa para que tome las medidas adecuadas que garanticen la tranquilidad pública, como también el funcionamiento del establecimiento mencionado, en cuanto ello sea permitido, conforme a las normas legales y reglamentarias correspondientes.

III. DECISION.

Por las razones que anteceden, la Corte Constitucional en Sala de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Penal, proferido el diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), en cuanto concedió la tutela del derecho de petición y no tuteló el pretendido derecho a la tranquilidad impetrado por los accionantes.

SEGUNDO: ORDENAR al Alcalde Menor de Engativa para que en los términos legales, tramité y responda los escritos presentados por los vecinos del barrio “Normandía Sector I”, respecto al funcionamiento del establecimiento “Tienda Baco 2000”, e igualmente, adopte las medidas adecuadas que garanticen la tranquilidad pública, como también el funcionamiento del establecimiento mencionado, en cuanto ello sea permitido, conforme a las normas legales y reglamentarias correspondientes.

TERCERO: ORDENAR que por Secretaría de esta Corporación, se envíe copia auténtica de la presente sentencia al señor Personero Distrital, para que dentro del ámbito propio de su

competencia, vigile el cumplimiento de las decisiones adoptadas en la misma.

CUARTO: LIBRAR comunicación al Juzgado Setenta y cuatro (74) Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, a efectos de que notifique esta sentencia a las partes y adopte las decisiones necesarias para la realización de lo aquí dispuesto.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General