

T-396-97

Sentencia T-396/97

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Ocupantes del espacio público

Con base en el principio constitucional de la buena fe, es posible predicar la denominada “confianza legítima” en relación con aquéllos ocupantes del espacio público que creen tener un derecho legítimo sobre aquél, puesto que la respectiva autoridad pública no les ha impedido su ocupación, sino que por mucho tiempo les ha permitido y tolerado dicha ocupación, acompañada de la realización de diversas actividades, tales como, vivienda, comercio, recreación, etc.

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Cerramiento arbitrario de locales para desalojo/DEBIDO PROCESO-Cerramiento arbitrario de locales de San Andresito para desalojo

Con la conducta asumida por el demandado se han vulnerado o amenazados los siguientes derechos fundamentales: El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, pues aunque los demandantes ejercen actividades comerciales propias de la llamada “economía informal”, ésta se encuentra reconocida y, en tal virtud, amparada, como un nuevo fenómeno que acompaña al trabajo. Por lo tanto, dicha economía, como manifestación del trabajo, requiere de un tratamiento en condiciones de dignidad y de justicia, más aún, cuando es indiscutible, que de esta clase de actividades depende la subsistencia de los comerciantes informales y de sus familias. El derecho al debido proceso, pues lo que se pretende con el cerramiento es producir, sin la observancia de las formas propias del debido proceso, el desalojo de hecho de los demandantes. Estando protegida por la ley la posesión que ejercen los demandantes, no es posible que se les desaloje de los locales, mediante acciones u operaciones materiales que constituyen verdaderas vías de hecho, como son las materializadas a través del cerramiento hecho por la Empresa, sin que previamente se hubiera observado la garantía del debido proceso, a través de la tramitación del correspondiente proceso o trámite administrativo, policivo o civil, según fuere el caso.

Referencia: Expedientes T-128788 y T-129784.

Peticionarios: Diego Jesús Téllez A y Angel María Ubaque.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa los fallos proferidos por el Juzgado 1º Penal del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Superior -Sala Civil Laboral- del Distrito Judicial de la misma ciudad, proferidos en los procesos de tutela de la referencia, con fundamento en la competencia que le ha sido conferida por los artículos 86 inciso 2º y 241-9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Los actores interpusieron acciones de tutela ante los Juzgados 1º. Penal del Circuito de Villavicencio y 2º. Laboral del Circuito de la misma ciudad, contra la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV Ltda-, por la presunta violación de los derechos constitucionales fundamentales de circulación y locomoción, a la libertad para escoger y ejercer oficio o profesión, al trabajo y al debido proceso.

2. Como hechos comunes que sustentan las pretensiones de tutela de los demandantes, se expusieron los siguientes:

Los actores poseen con ánimo de señor y dueño desde hace varios años los locales distinguidos con los números 20 y 40 del Comercio San Andresito de la ciudad de Villavicencio.

En la segunda semana del mes de febrero del presente año, la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV Ltda- procedió a encerrar en bloque, estructura metálica y lamina de acero, con altura de tres metros, el terreno donde funciona el referido centro comercial.

Con tal conducta la referida empresa ha obstaculizado la actividad comercial de los

demandantes, dado que dicho cerramiento impide la visibilidad natural de los locales y el ingreso de clientes, con la consecuencia de que se les ha afectado gravemente el ejercicio de una actividad de la cual derivan sus medios de subsistencia.

3. Solicitan en consecuencia los demandantes que se ordene al Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV Ltda-, señor Gustavo Adolfo Salazar Saddy que para amparar los derechos constitucionales que invocan se elimine el cerramiento hecho al Comercio San Andresito de la ciudad de Villavicencio.

II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISION.

1. Proceso de tutela No. T-128788; actor Diego Jesús Téllez Acosta.

El Juzgado 1º. Penal del Circuito de Villavicencio, según sentencia del 10 de marzo de 1997 resolvió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo invocados por Diego Jesús Téllez Acosta y ordenar al señor gerente de la EDUV que se abstenga de realizar cualquier acción tendiente a la ejecución de obras relacionadas con la construcción de un centro comercial en el sector conocido como Comercio San Andresito, mientras no posea la autorización que la ley exige para el desalojo del demandante e igualmente que previo a la iniciación de las obras proyectadas, busque las fórmulas necesarias para la ubicación transitoria del accionante y una vez construido el centro comercial le dé prioridad para su ubicación en la nueva edificación.

Consideró, que de las pruebas recaudadas resulta claro que se está ante un inminente desalojo o desocupación del terreno por las vías de hecho ejercidas por la EDUV, toda vez que no media orden de autoridad judicial, administrativa o policiva en contra de quienes allí trabajan honradamente desde hace muchos años, vulnerando de este modo el derecho el debido proceso del demandante que no se le puede negar aunque se diga por parte de la entidad accionada que aquél carece de título alguno que lo autorice legítimamente para ejercer derechos sobre el referido lote de terreno y que éste no puede adquirirse por prescripción por tratarse de un bien del Estado.

Agrega el fallador: “Pero no sólo es inminente la vulneración al Debido Proceso, sino que también es inminente como consecuencia del desalojo que busca el ente estatal la vulneración para el demandante del derecho al trabajo, toda vez que aparece demostrado en

autos que de la actividad comercial que allí desarrolla obtiene su sustento y el de su familia, que su actividad es lícita, que la ha venido realizando durante varios años con el beneplácito o complacencia de la autoridad pertinente, que incluso ha hecho inversiones y no es justo en un estado social de derecho que el estado lo lance al desamparo y al hambre”.

El referido fallo no fue impugnado por las partes.

2. Proceso de tutela No. 129784; actor Angel María Ubaque.

Primera instancia.

El Juzgado 2º. Laboral del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del 28 de febrero de 1997 resolvió negar la tutela de los derechos invocados por Angel María Ubaque con fundamento en los siguientes argumentos:

Considera que aunque como resultado de la decisión adoptada por la EDUV no se tipifica vulneración alguna a las garantías constitucionales fundamentales citadas en la solicitud de tutela, antes de comenzar el proyecto de construcción del centro comercial y en aras de proteger el derecho al trabajo, el señor Angel María Ubaque deberá ser reubicado en un lugar donde pueda vender sus mercancías.

Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio -Sala Civil Laboral, resolvió revocar el fallo impugnado y, en su lugar, tutelar el derecho al trabajo invocado por el demandante, para lo cual previene a la entidad encartada para que previamente a la iniciación de las obras proyectadas lo ubique de manera transitoria y, una vez construido el centro comercial, previo el lleno de los requisitos que se establezcan, le dé prioridad dentro de él.

Fundamentó su decisión en los argumentos que se pueden resumir de la siguiente manera:

El lote donde se encuentra el local del petente es un bien de propiedad de la empresa accionada, ocupado de tiempo atrás por este comercio informal que constituyen los llamados San Andresitos, con anuencia de las autoridades municipales que ahora tratan de recuperar dicho inmueble a través de la EDUV, con el proyecto de construcción de un centro comercial adecuado al progreso de la ciudad.

Surge entonces, un conflicto de intereses; por un lado el derecho al trabajo del petente, derecho fundamental que goza de especial protección del Estado y de otro lado, el interés de la EDUV, en su calidad de titular del dominio del lote en que funciona el comercio informal, San Andresito, y de que es parte el demandante.

Entonces, los conflictos surgidos entre estos dos derechos, deben resolverse teniendo en cuenta la presencia de un fenómeno nuevo que acompaña al trabajo, el de la economía informal, por lo que se requiere la búsqueda de una solución que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores en conflicto.

Encuentra la Sala, que el levantamiento de la cerca no vulnera en la actualidad ningún derecho del petente, sin embargo la inminencia de la construcción del Centro Comercial que ella implica, sí constituye una amenaza al derecho al trabajo de quien desde hace mas de siete años desarrolla una actividad comercial en el mismo lugar, por lo que la tutela impetrada debe prosperar, por lo que habrá de prevenir a la entidad encartada, para que antes de proseguir con la obra, diseñe y ejecute un plan para la reubicación de este comercio informal que por años ha permitido su funcionamiento la misma administración.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Pruebas aportadas a los procesos.

Dentro de los procesos obran las siguientes pruebas:

Copia de la escritura pública No.1909 del 3 de mayo de 1991, otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Villavicencio, que acredita la propiedad por parte de la EDUV del lote donde se hallan los locales comerciales conocidos en su conjunto como San Andresito.

Copia del folio de matricula inmobiliaria del lote en mención, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio, en el cual aparece que su propietaria inscrita es la EDUV.

Copia del certificado de la línea de paramento para el encerramiento de lotes, expedido por la Secretaría de Planeación Municipal de Villavicencio, en favor de la EDUV.

Certificado de existencia y representación legal de la Empresa de Desarrollo Urbano de

Villavicencio Ltda., EDUV, expedido por la Cámara de Comercio de Villavicencio.

Copia de la escritura pública No.9044 del 27 de diciembre de 1996, otorgada en la Notaría Primera de Villavicencio que acredita la constitución de la sociedad “Centro Comercial San Andresito -Villavicencio- Limitada”, en la cual figuran como socios la EDUV y particulares.

Copias de recibos de pagos efectuados por los actores a las diferentes autoridades municipales para obtener las correspondientes licencias de saneamiento ambiental, bomberos, industria y comercio, ect., necesarios para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

2. El problema jurídico planteado.

Según los antecedentes que se han reseñado, debe la Corte determinar la procedencia del amparo impetrado por los demandantes, en relación con los derechos fundamentales que invocan, en razón de la operación material de cerramiento del lote donde funciona el comercio de San Andresito de Villavicencio, llevada a cabo por la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV, sin que hubiera mediado proceso alguno administrativo, policivo o de naturaleza civil (posesorio o reivindicatorio) que hubiere ordenado el desalojo de los demandantes de los referidos locales, en los cuales ejercen una actividad comercial, desde hace varios años, que ha sido tolerada por las autoridades del municipio de Villavicencio.

3. La solución del problema.

3.1. Con base en el principio constitucional de la buena fe, esta Corte ha señalado que es posible predicar la denominada “confianza legítima” en relación con aquéllos ocupantes del espacio público que creen tener un derecho legitimo sobre aquél, puesto que la respectiva autoridad pública no les ha impedido su ocupación, sino que por mucho tiempo les ha permitido y tolerado dicha ocupación, acompañada de la realización de diversas actividades, tales como, vivienda, comercio, recreación, etc.

Entre otras, en la sentencia T-438/961, la Corte expuso su criterio sobre el particular, de la siguiente manera:

“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fe.

Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente claro está, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a INDEMNIZACION ni a REPARACION, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general”.

Por tal razón en dicha sentencia, como en otras, en cuanto a los requisitos para proceder al desalojo del espacio público, se expresa:

“se requiere, según las características de cada caso, un proceso judicial, o policivo porque en determinadas circunstancias el alcalde lo puede hacer mediante actuaciones administrativas que se derivan del poder general de policía que tiene. Esta acción policiva, o una acción judicial deben ser previas a cualquier desalojo. Y, si esto no ocurre se estaría ante una vía de hecho que implicaría una violación al debido proceso porque burda e injustamente se dejaría de lado un procedimiento”.

3.2. Es evidente que en el presente caso no nos encontramos frente a la situación de la ocupación de zonas del espacio público por personas que ejercen el comercio informal y con respecto a las cuales la Corte ha señalado que se debe conciliar su derecho al trabajo con la necesidad de respetar el uso comunitario del espacio público, de modo que el desalojo de los ocupantes de éste sólo es posible cuando se les garantice su traslado a un lugar en el cual puedan ejercer sus actividades comerciales².

No obstante, la situación que ahora analiza la Corte, aún cuando guarda cierta similitud con la ocupación de dicho espacio y le pueden ser aplicables para su solución los mismos criterios, es diferente. En efecto:

Se trata de dos personas que han venido ejerciendo actos de posesión en unos locales del Comercio San Andresito de Villavicencio, en los cuales han venido adelantando una actividad comercial, con el conocimiento y la tolerancia de las autoridades municipales, en relación con los cuales aparece como titular del derecho de dominio la sociedad comercial Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV Ltda-, que tiene como objeto social el desarrollo de las siguientes actividades:

- a) Contribuir a que se logre la autosuficiencia de servicios y empleos en la ciudad.
- b) Reducir la escala de segregación de vivienda - trabajo.
- c) Fomentar la racionalización del centro de la ciudad, la descentralización y la creación de varios centros, cuando se estime conveniente.
- d) Disponer de mayores áreas libres para uso comunal, mediante la utilización creciente de los multifamiliares y el incremento de la densidad del uso del terreno donde se estime conveniente.
- e) Contribuir al mejoramiento ambiental de la ciudad.
- f) Adquirir terrenos para la renovación urbana, equipamiento, servicios públicos, asentamientos humanos, y en general proyectos de desarrollo, por sí misma o en unión de otros entes oficiales o privados que tengan objetivos similares o complementarios a la empresa.
- g) Urbanizar terrenos para venderlos a contratistas privados y así contribuir a la regulación del mercado de tierras.
- h) Realizar construcciones de centros comerciales por cuenta propia o en asocio con particulares.
- i) Fomentar el desarrollo de las micro-empresas a través del fondo respectivo, el cual será adscrito a la E.D.U.V.
- j) Intervenir en otros proyectos cofinanciados con la empresa privada.
- l) Hacer todo tipo de construcciones tales como multifamiliares, edificios, etc. -La empresa puede efectuar también programas de desarrollo, habilitación rehabilitación y conservación de áreas urbanas ya desarrolladas para cumplir los objetivos mencionados

En razón de lo anterior, considera la Sala, siguiendo la aludida jurisprudencia, que no es posible, así se invoquen presuntas razones de interés público, como serían la de buscar la mejor organización y la formalización del comercio que ejercen las personas que ocupan locales en el Comercio de San Andresito, mediante la construcción de nuevas edificaciones y

la dotación de servicios más funcionales para los usuarios, trasladar de manera abrupta a quienes han venido ejerciendo el comercio, bajo la creencia, fundada en la buena fe exenta de culpa, de que su actividad es legítima y que están ejerciendo actos de posesión igualmente legítimos amparados por la ley, sin que se les garantice que podrán ejercer su derecho al trabajo en un lugar apropiado para el desarrollo de sus actividades comerciales.

Pero adicionalmente hay que considerar que estando protegida por la ley la posesión que ejercen los demandantes, no es posible que se les desaloje de los locales, mediante acciones u operaciones materiales que constituyen verdaderas vías de hecho, como son las materializadas a través del cerramiento hecho por la Empresa de Desarrollo Urbano de Villavicencio -EDUV Ltda-, sin que previamente se hubiera observado la garantía del debido proceso, a través de la tramitación del correspondiente proceso o trámite administrativo, policivo o civil, según fuere el caso.

3.3. Considera la Corte en consecuencia que con la conducta asumida por el demandado se han vulnerado o amenazados a los demandantes los siguientes derechos fundamentales:

- El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, pues aunque los demandantes ejercen actividades comerciales propias de la llamada "economía informal", ésta se encuentra reconocida y, en tal virtud, amparada, como un nuevo fenómeno que acompaña al trabajo. Por lo tanto, dicha economía, como manifestación del trabajo, requiere de un tratamiento en condiciones de dignidad y de justicia, más aún, cuando es indiscutible, que de esta clase de actividades depende la subsistencia de los comerciantes informales y de sus familias.

En el caso subjudice se amenaza con violar el derecho al trabajo, pues es innegable que con el referido cerramiento, llevado además a cabo en forma arbitraria, se obstaculiza seriamente el ejercicio de las actividades comerciales de los demandantes.

- El derecho al debido proceso, pues lo que se pretende con el cerramiento es producir, sin la observancia de las formas propias del debido proceso, el desalojo de hecho de los demandantes.

Efectivamente, el cerramiento descrito en los hechos aparece corroborado por el propio gerente de la empresa demandada, cuando asevera que ésta se comprometió a entregar el lote "desocupado y limpio", para dar comienzo al plan de construcción de una nueva

edificación. En consecuencia, es obvio que lo que sigue al cerramiento es buscar que los demandantes desocupen los locales, al impedirseles u obstaculizarse en extremo el ejercicio de su actividad comercial, y después su demolición.

3.4. En consecuencia, se confirmarían las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, que accedieron a la tutela impetrada.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, que concedió la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo del señor Diego Jesús Téllez Acosta.

Segundo: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, en cuanto revocó el fallo del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de la misma ciudad que negó la tutela y en su lugar ordenó tutelar el derecho al trabajo invocado por Angel María Ubaque pero, adicionándola en el sentido de que también se tutela el derecho al debido proceso del demandante.

Tercero: LIBRENSE, por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Entre otras sentencias, en las siguientes: T-225/92. M.P. Ciro Angarita Barón. T-372/93. M.P. Jorge Arango Mejía. T-115/95. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. T617/95. M.P. Alejandro Martínez Caballero. T-160/96 M.P. Fabio Morón Díaz.