

Sentencia T-431/05

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Producción correcta de actos administrativos

PROPIEDAD PRIVADA-Función social

La propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como una función social que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza, no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas. Esa función social se extiende a la obligación por parte del Estado de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la propiedad. Es por ello que la misma se protege a nivel constitucional de conformidad con el análisis y las circunstancias de cada caso, y en especial si se encuentra conexa y relacionada con otros derechos fundamentales específicos.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Carácter relativo y no absoluto/DERECHO A LA PROPIEDAD-Restricciones razonables y justificadas

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por estipular restricción sin seguir con el debido proceso

DERECHO A LA CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Traslado de EPS no puede suponer la suspensión del servicio médico

Referencia: expediente T-1062467

Acción de tutela de la señora Flor Alba Mojica Urquijo contra el Municipio de Sasaima y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil Cinco (2005).

La Sala Segunda (2a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de

sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca Sala Civil Familia Agraria, el día veinticinco (25) de enero de 2005, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Flor Alba Mojica Urquijo contra el Municipio de Sasaima, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Asociación de Padres de Familia para el funcionamiento del restaurante Escolar.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca Sala Civil Familia Agraria, el día siete (7) de febrero de 2005, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

### I. ANTECEDENTES.

La señora Flor Alba Mojica Urquijo, interpuso acción de tutela, porque considera que se le está vulnerando su derecho fundamental al debido proceso, por cuanto los demandados han realizado actos perturbadores de la posesión que alega tener sobre un predio de propiedad de la Alcaldía de Sasaima, impidiéndole la utilización de la cocina para la preparación de sus alimentos y los de su familia, labor que según ella venía desarrollando desde hace 20 años, en el cargo de Ecónoma del restaurante escolar.

### A -HECHOS DE LA DEMANDA.

1.- La accionante afirma, que empezó a trabajar con el Municipio de Sasaima en febrero de 1981 en el cargo de Ecónoma del restaurante escolar Zona Centro, bajo las órdenes del I.C.B.F y del Municipio de Sasaima, el cual por su labor le pagaba un salario.

2.- Agrega, que con el paso del tiempo, como consecuencia del cambio de políticas del I.C.B.F en el manejo de los programas de restaurantes escolares, la entidad impuso la creación de las Asociaciones de Padres de Familia y Vecinos para el Funcionamiento de los Restaurantes Escolares, creándose la respectiva Asociación de Padres de Familia y Vecinos para el Funcionamiento del restaurante Escolar del Municipio de Sasaima, a la cual el mismo I.C.B.F le reconoció personería jurídica el primero de abril de 1991 por Resolución número 0400.

3- Afirma, que aún con esos cambios siguió trabajando normalmente y el Municipio de Sasaima continuaba pagándole el salario mensual.

4- Agrega, que para enero de 2000, el Municipio de Sasaima dejó de pagarle el salario y como respuesta a sus reclamos empezó a desconocer el vínculo laboral existente con ella como Ecónoma del Restaurante Escolar de la Zona Centro.

4-Señala la demandante, que paralelamente, la Asociación de Padres de Familia a través de la Junta Directiva de la Zona Centro, le ofreció una bonificación mensual, la cual se negó a recibir, no solo por que le disminuía el valor, sino por que siempre se ha considerado como empleada del Municipio.

5- Sostiene que sus reclamos a la Administración Municipal y su negativa a recibir la bonificación de la Asociación de Padres de Familia generó fricciones en las relaciones de trabajo, entre la Administración Municipal y los directivos de la Asociación frente a las cuales el I.C.B.F adoptó una postura de mediador y de cierta manera a su favor.

La fricciones llegaron hasta el punto de que los directivos de la Asociación, particularmente de la Zona Centro, mandados por el Alcalde Municipal la amenazaron indicándole que si no recibía la bonificación la sacaban del cargo de Ecónoma del Restaurante Escolar Zona Centro.

6- Esa situación la obligó a presentar una demanda laboral ante el Juzgado Civil del Circuito de Villeta, el 18 de julio de 2004, contra el Municipio de Sasaima, el I.C.B.F y la Asociación de Padres de Familia, para obtener el reconocimiento de la relación laboral, la responsabilidad laboral de ellos y el pago de los salarios insolutos.

7-Afirma que una vez el I.C.B.F y la Alcaldía Municipal de Sasaima se enteraron de la demanda, empezaron las retaliaciones en su contra, cuestionando su labor y llevando otras personas a trabajar en el restaurante escolar, para que desempeñaran las labores que ella venía desarrollando desde 1981, dejándole solamente la función de abrir y cerrar las instalaciones del restaurante y únicamente podía cocinar sus alimentos y los de su familia, lo que fue posteriormente prohibido al retirarle los elementos de cocina.

8- Agrega, que el Alcalde de Sasaima profirió la Resolución No.050 de octubre 8 de 2004, por

medio de la cual comisiona a la Inspectora de Policía para realizar un cambio de guardas en las instalaciones del Restaurante Escolar del Municipio. La Inspectora de Policía de Sasaima sin que existiera procedimiento legal establecido, decidió efectuar dicha comisión y decretó el cumplimiento mediante auto de octubre 20 de 2004.

9-.La inspección de Policía de Sasaima en el trámite de la comisión de la Alcaldía Municipal no realizó el trámite alguno para notificar a las personas que pudieran verse afectadas y fue conminada a retirar sus elementos personales de la cocina.

10- Ante la negativa de retirar los elementos de cocina de su propiedad la Inspección procedió a revisar la puerta en la cual descubrió que la chapa estaba dañada, procediendo a cambiar las guardas y colocar un candado para evitarle el uso de la cocina y dejando sus bienes bajo llave impidiéndole por lo tanto, preparar los alimentos y los de su familia.

11-Afirma, que le asiste el temor de que el siguiente paso a seguir por el Alcalde Municipal, como siempre por las vías de hecho, sea el desalojo del apartamento en el cual ha vivido por más de 20 años.

12- Señala que ha tratado de reclamar sus derechos por las vías constitucionales y legales que un estado de derecho como el nuestro le proporciona, pero solo ha obtenido retaliaciones y persecuciones de hecho por parte del Municipio de Sasaima, del I.C.B.F y de las mismas directivas de la Asociación de Padres de Familia, no solamente para vulnerar sus derechos laborales y civiles, sino también un claro abuso del poder con menoscabo de sus derechos personales y de dignidad humana.

#### B. Pretensión.

La demandante solicita se ordene al I.C.B.F, a la Alcaldía Municipal de Sasaima y a la Asociación de Padres de Familia, cesar los actos perturbadores y restablecer el ejercicio de las funciones que venía desempeñando como Ecónoma del Restaurante Escolar Zona Centro del Municipio de Sasaima, desde septiembre de 2004, hasta tanto la jurisdicción laboral decida acerca de su relación laboral mediante proceso laboral instaurado por ella.

Una vez efectuado el reparto de la acción de tutela de la referencia, el mismo, le correspondió al Juzgado Civil del Circuito de Villeta, quien el día ocho (8) de noviembre de

2004, admitió la demanda.

#### D-Respuesta de la Alcaldía Municipal de Sasaima

La Alcaldía Municipal de Sasaima afirma, que la accionante no tiene en la actualidad ningún vínculo laboral con la accionada. Sostiene que la demandante se encontraba a disposición de la Asociación de Padres de Familia, quien en coordinación con el I.C.B.F llevan a cabo el desarrollo de lo concerniente al restaurante escolar de la zona centro y fueron ellos quienes en base a su propia organización y estatutos acordaron no elegirla como la persona encargada del restaurante o Ecónoma del mismo.

Agrega, que la accionante ocupa en la actualidad un bien que es de propiedad del Municipio, pero que con autorización de Alcaldes anteriores se permitió que la demandante ocupara ese inmueble con la condición de restituirlo cuando la administración necesitara el mismo y hasta la presente a pesar de habersele requerido para la restitución, se ha negado a cumplir con la obligación.

Afirma que si la quejosa reconoce estar sin funciones desde hace tres años no debió dejar transcurrir tanto tiempo para reclamar por este medio, un supuesto derecho que no ha tenido.

Además señala, que si es cierto como lo afirma la demandante que ya inició un proceso, la Alcaldía no tiene conocimiento de ello y no se le ha notificado sobre el mismo.

Sostiene, que no existe dentro del plenario prueba alguna en el sentido de que el señor alcalde en ejercicio de su cargo esté cometiendo actos de retaliación o persecución laboral o personal o de cualquier otra índole a la accionante.

#### E. Respuesta del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca.

El I.C.B.F afirma, que las personas que colaboran con los Restaurantes Escolares mediante contrato laboral, establecen una relación con las Asociaciones dotadas de Personería Jurídica o Entidades Gubernamentales o no Gubernamentales, por lo tanto al no tener el Instituto de Bienestar Familiar la condición de empleador respecto de los trabajadores de los Restaurantes Escolares, no puede recaer sobre él ninguna obligación legal de intervenir en los conflictos laborales de los mismos, máxime si se tiene en cuenta que el aporte que el

ICBF otorga por medio del contrato, se debe destinar exclusivamente a la compra de alimentos.

Agrega, que en conclusión, el único responsable de las obligaciones y derechos adquiridos en virtud de los contratos laborales con ellos celebrados, son las Asociaciones de Padres de Familia o Entidades Gubernamentales o no Gubernamentales con las cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca firmó el contrato de aporte. El mencionado contrato será ejecutado por el contratista con absoluta autonomía e independencia y, en desarrollo del mismo, no se generará vínculo laboral alguno entre el ICBF y el contratista y/o sus dependientes si los hubiere.

Afirma que la tutelante ha exigido sus derechos laborales, a través de la acción ordinaria laboral de primera instancia radicada bajo el número 2004-064 la cual se encuentra en trámite y fue notificada a todos los demandados y por parte del Instituto de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca se dio contestación el 9 de septiembre de 2004.

## II- FALLOS OBJETO DE REVISION

Sentencia de Primera instancia.

El Juzgado Civil del Circuito de Villeta, negó el amparo invocado, considerando, que tanto el I.C.B.F como la Alcaldía Municipal de Sasaima, negaron el vínculo laboral con la accionante, no existiendo entonces violación al derecho al trabajo en cuanto al pago de salarios se refiere, relación laboral que la demandante tendrá oportunidad de demostrar y probar dentro del Proceso Ordinario Laboral que se inició ante ese Despacho Judicial.

Sostiene el Despacho Judicial, que la accionante reclamó el derecho a la cancelación de salarios, cuatro años después de la supuesta violación al derecho al trabajo.

Agrega el Despacho, que respecto a la Resolución 050 de octubre 20 de 2004 “por medio de la cual se ordena el cambio de guardas y una comisión”, de la puerta que sirve de acceso a la cocina escolar, es un acto administrativo simple, por que contiene una declaración de voluntad que hace la administración como primera autoridad policiva del lugar, por petición de la Junta del Restaurante Escolar.

Afirma que contrario a lo expresado por la accionante, la mencionada resolución fue

notificada personalmente durante la diligencia llevada a cabo el 21 de octubre de 2004.

En cuanto al derecho de posesión afirma, que la demandante tiene su respectiva vía ordinaria. En lo que tiene que ver con la preparación de alimentos para su familia señala el juez, que la demandante puede desarrollar dicha actividad en otro lugar, si se tiene en cuenta, que ella admite residir en un apartamento dentro del mismo inmueble donde funciona el restaurante, el cual no fue objeto de la diligencia aludida, por lo cual no se puede conceder la tutela como mecanismo transitorio.

#### Sentencia de Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, confirmó el fallo impugnado afirmando que la controversia relacionada con la existencia o no de una relación laboral, ya fue puesta en conocimiento del Juzgado Civil del Circuito de Villeta, competente para conocer los asuntos laborales, razón por la cual no puede el juez de tutela usurpar la competencia del juzgador natural so pretexto de proteger derechos fundamentales, a no ser que la tutela se invoque como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Agrega, que no procede el amparo posesorio por vía de tutela, al existir otras acciones eficaces de carácter policivo para discutir la existencia de la perturbación, sin que quepa invocar como excusa para no acudir a las autoridades administrativas competentes, la presunta parcialidad del Inspector de Policía, por que también para casos como esos, la ley consagra procedimientos y causales de impedimento y recusación, para separar del conocimiento del asunto al funcionario que no ofrezca las suficientes garantías en la decisión.

Con relación a los hostigamientos que dice la actora ha recibido del Alcalde, entiende la Sala, que el funcionario acusado ha hecho uso de sus facultades administrativas y policivas las cuales plasmó en un acto administrativo que no fue atacado por vía gubernativa o contencioso administrativa, por lo tanto están cobijados por la presunción de legalidad y no constituyen vía de hecho atacable por esta vía constitucional.

Con respecto al cambio de guardas que le impide a la accionante acceder a la cocina, la tutela es improcedente por que tal acción está dentro de la órbita de competencia del Alcalde Municipal.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

#### Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

#### Segunda. Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, la demandante considera que las entidades accionadas le están violando su derecho fundamental al debido proceso, al haber expedido el acto administrativo No.050 “por medio del cual se ordena el cambio de unas guardas y una comisión” sin haber iniciado un proceso policivo previamente, al igual que al retenerle ilegalmente los bienes de propiedad que se encuentran en la cocina a la cual se le impide el acceso. Por lo tanto, solicita se ordene cesar actos por vía de hecho tendientes a vulnerar sus derechos posesorios y como consecuencia de ello se ordene restablecer su derecho a preparar sus alimentos como lo venía haciendo.

El Juzgado Civil del Circuito de Villeta, negó el amparo invocado, considerando que no hubo violación al derecho al trabajo, por cuanto tanto el I.C.B.F como la Alcaldía Municipal de Sasaima, negaron el vínculo laboral con la accionante. Afirmaron que la existencia de una relación laboral, la demandante tendrá oportunidad de demostrar y probar dentro del Proceso Ordinario Laboral que se inició ante ese Despacho Judicial y que además la accionante reclamó el derecho a la cancelación de salarios cuatro años después de la supuesta violación al derecho al trabajo.

Con relación a la Resolución 050 de octubre 20 de 2004 “por medio de la cual se ordena el cambio de guardas y una comisión” de la puerta que sirve de acceso a la cocina escolar el Despacho Judicial afirma, es un acto propio de la administración, como primera autoridad policiva del lugar, por petición hecha por la Junta del Restaurante Escolar.

Por su lado, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca Sala Civil Familia Agraria, confirmó el fallo de primera instancia considerando que la existencia de una relación laboral será debatida en el proceso ya iniciado por la demandante.

Además afirma, que para el reclamo del amparo posesorio existen otras acciones eficaces de

carácter policivo para discutir la existencia de la perturbación.

Con relación a los hechos de hostigamientos que dice la actora ha recibido del Alcalde, entiende la Sala que el funcionario acusado ha hecho uso de sus facultades administrativas y policivas las cuales plasmó en un acto administrativo que no fue atacado por vía gubernativa o contencioso administrativas, por lo tanto están cobijados por la presunción de legalidad y no constituyen vía de hecho atacable por esta vía constitucional.

Corresponde a esta Sala verificar si el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Seccional Cundinamarca, el Municipio de Sasaima y la Asociación de Padres de Familias y vecinos para el funcionamiento del Restaurante Escolar de Sasaima, le violaron el derecho al debido proceso a la accionante al impedir la utilización de las instalaciones de la cocina del restaurante por medio del cambio de guardas, sin un procedimiento previo.

### Tercera. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Aplicación del debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas.

El objeto del debido proceso administrativo es garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica, afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado y asegurar los derechos de los gobernados.

Al respecto, la Corte en Sentencia T-201 de 1993 (M P Hernando Herrera Vergara) señala que “De esa manera, al tenor literal del artículo 29 de la Constitución, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Es pues este un mandato inexcusable que no pueden desatender las dependencias del Estado en sus distintos niveles de jerarquía, tanto en el sector central como en el descentralizado y en todas las ramas del poder público y organismos de control respecto de las actuaciones de sus correspondientes órbitas de competencia, so pena de incurrir en flagrante violación de la preceptiva constitucional y en ostensible abuso de sus atribuciones en detrimento de los derechos constitucionales fundamentales, ocasionando la nulidad de las decisiones adoptadas en contradicción o violación de los preceptos superiores.

Dentro de la consagración constitucional de la norma contenida en el artículo 29 de la Carta, debe resaltarse el afán del Constituyente de 1.991 de hacer expreso el Derecho a la Defensa, que antes se había entendido como un elemento más del debido proceso. Hoy en día, es claro que constituye un elemento diferenciado, con autonomía y alcances propios y particulares. Respecto a este derecho, ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación:

“La defensa tiene una función y una finalidad definidas. Para que haya un proceso propio de un Estado de derecho es irrenunciable que el inculpado pueda tomar posición frente a los reproches y acusaciones formulados en su contra y que se consideren en la obtención de la sentencia los puntos de vista sometidos a discusión. La exposición razonada de los argumentos y pruebas del sindicado no sólo sirven al interés individual de éste sino también al esclarecimiento de la verdad.

El objetivo o la meta de todo proceso judicial, que es hallar la verdad, se alcanza en la mejor forma por medio de un proceso en que se pongan en discusión los argumentos y contraargumentos ponderados entre sí, en que se miren los aspectos inculpatórios y los exculpatórios”<sup>1</sup>.

Es así como el debido proceso administrativo garantiza la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su acción a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales; es decir, comprende todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos de la administración, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando el particular estime que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.

La legalidad de los actos administrativos son el resultado de la imperiosa obligación de que el funcionario público someta su conducta a una serie de normas que le señalan el camino a seguir en cuanto a la toma de decisiones. La actividad de la administración no obra arbitrariamente, pues debe someterse la voluntad a los preceptos constitucionales que rigen la materia, a las leyes y a los reglamentos que le dan la competencia a cada funcionario.

En Sentencia C-087 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra) mediante la cual se declaró

inexequible el artículo 205 del decreto 1355 de 1970, “Por el cual se dictan normas sobre policía”, señala: “que para establecer los denominados antecedentes de hechos perturbadores, de que trata la norma, éstos deben ser producto, también, del cumplimiento de un proceso previo, por sumario que éste sea, por las siguientes razones: el artículo 29 de la Carta dice que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Como consecuencia de ello, está el principio general de que a quien se le imponga una medida que limite sus derechos, tenga derecho a conocerla y controvertirla. No resulta excusa válida el decir que no exista un procedimiento escrito para el caso concreto.

En desarrollo de dicho principio también la Sentencia T-3590 de 1997 MP Jorge Arango Mejía) señala que:” cuando la administración aplica una norma legal, que al mismo tiempo limita un derecho, la decisión correspondiente debe ser no sólo producto de un procedimiento, por sumario que éste sea, sino que la persona afectada, sea informada de la determinación, pues se trata de un acto administrativo. De lo contrario, estaríamos frente a un poder absoluto por parte de la administración y, probablemente, dentro del campo de la arbitrariedad. Asuntos que en numerosas oportunidades ha señalado la Corte no corresponden al Estado de derecho”.

#### IV- Análisis del caso concreto.

La señora Floralba Mojica Urquijo considera que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca, el Municipio de Sasaima y la Asociación de Padres de Familia y Vecinos para el funcionamiento del Restaurante Escolar de Sasaima, le están violado el derecho fundamental al debido proceso, al expedir la Resolución 050 de 2004 “por medio de la cual se ordena el cambio de unas guardas y una comisión”, sin el trámite policivo que se debe seguir para el cambio de guardas impidiéndole preparar sus alimentos y los de su familia en la cocina del restaurante escolar, en donde ha permanecido por espacio de 20 años en el cargo de Ecónoma del mismo.

El Juzgado Civil del Circuito de Villeta, negó el amparo invocado, considerando que la resolución por medio de la cual se dispuso el cambio de guardas de la cocina del restaurante escolar es un acto administrativo que se encuentra dentro de la órbita de las funciones del Alcalde, como primera autoridad de policía llevada a cabo por petición de la Junta del Restaurante Escolar. Agrega, que el derecho de posesión alegado por la accionante tiene su

respectiva vía ordinaria ante la cual deberá acudir la misma.

Por su parte, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca Sala Civil Familia Agraria, confirma el fallo impugnado, considerando que no se violó el derecho al trabajo, por cuanto la relación laboral alegada por la accionante se ventila ante el Juzgado Civil del Circuito de Villeta, no siendo la acción de tutela el escenario idóneo para controvertir dicha relación.

Agrega, que respecto a la actitud de la Alcaldía, la misma hizo uso de sus facultades administrativas y policivas, las cuales plasmó en un acto administrativo que no fue atacado por la vía administrativa o contencioso administrativa, por lo tanto se encuentra cobijado por la presunción de legalidad.

La accionante al impugnar el fallo de primera instancia manifestó, que el Juzgado Civil del Circuito de Villeta no decidió de acuerdo a los hechos por ella narrados, puesto que ni siquiera evaluó las pruebas por ella solicitadas para desvirtuar la actitud de la Alcaldía Municipal de Sasaima al impedirle el acceso a la cocina del restaurante escolar para preparar los alimentos de ella y de su familia.

Aclara, que ella no está pidiendo el reconocimiento de la relación laboral, ni el pago de los salarios dejados de percibir, por que ello se está ventilando en el proceso instaurado por ella ante el Juez Civil del Circuito de Villeta, sino que solicita se ordene a los accionados dejar de realizar acciones de hecho en su contra y que la situación regrese al estado en que se encontraba al momento de presentar la demanda laboral, hasta que la justicia laboral resuelva los pedimentos hechos en el proceso laboral ya en curso.

La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y los bienes naturales o transformados ofrecidos por el medio que lo rodea, que de acuerdo al sistema económico, ha determinado no solo los límites y las utilidades que el hombre puede obtener de dicha relación desde el punto de vista del uso y aprovechamiento de los bienes adquiridos, sino la protección que el Estado debe brindar para garantizar el pleno uso de la propiedad sobre un determinado bien.

La propiedad privada ha sido reconocida no solo como un derecho sino como una función

social que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza, no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica, que permite consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas.

Esa función social se extiende a la obligación por parte del Estado de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la propiedad. Es por ello que la misma se protege a nivel constitucional de conformidad con el análisis y las circunstancias de cada caso, y en especial si se encuentra conexa y relacionada con otros derechos fundamentales específicos.

En Sentencia T-245 de 1997 (MP Dr. Fabio Morón Díaz) la Corte Constitucional protegió a unos ciudadanos el derecho a la propiedad en conexidad con el debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 superior y a un tratamiento igualitario frente a la ley, artículo 13 C.N., ordenando al Municipio de Rionegro y al Departamento de Planeación Municipal la expedición de unos paz y salvos prediales.

Al efecto la Sala señaló lo siguiente :

“El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen, pero nunca al punto de que mediante una actuación administrativa de orden municipal se restrinjan o limiten en su núcleo esencial los atributos de la propiedad, como son el usar, el gozar o el disponer legal y patrimonialmente de los bienes privados, al negar la autoridad municipal competente la expedición de certificados fiscales o paz y salvos municipales indispensables para el tráfico jurídico económico de inmuebles a los peticionarios, como ocurre en el caso subexamine.

“La situación de conflicto que surge de cualquier tipo de proceso o de actuación administrativa - exige una regulación jurídica y una limitación de los poderes estatales, así como el respeto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Estima la Sala, que cuando de resolver situaciones administrativas como la que aquí se trata, el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que la Administración Municipal cumpla sus funciones asignadas que en este caso es la aplicación del acuerdo 024 de 1993, sino que además lo haga siempre en la forma que lo determine el ordenamiento

constitucional, valga decir, respetando y aplicando las reglas según las cuales las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se predica en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas, art. 83 C.N., así como aquella otra que predica que las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir premisos, licencias o requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho o una actividad cuando éstas hayan sido reglamentadas de manera general, como lo preceptúa el artículo 84 superior.

En consecuencia, como quiera que las autoridades públicas están constituidas para el servicio de la comunidad y para garantizar los derechos de los ciudadanos, se evidencia que la Alcaldía de Sasaima, al impedirle de hecho a la demandante el desarrollo de su actividad como ecónoma, al prohibirle la utilización de la cocina del restaurante que venía utilizando desde hacía varios años, sin mediar procedimiento alguno, le está violando el derecho al debido proceso a la misma.

En el caso concreto, la Alcaldía de Sasaima no respetó el derecho al debido proceso de la demandante, al poner fin a la relación existente entre la misma y el bien ocupado, ordenado cambiar las guardas de las instalaciones usadas por ella para preparar sus alimentos y los de su familia.

En consecuencia, el fallo de tutela se torna, en este caso, como medio idóneo de protección del derecho fundamental de propiedad de la afectada, mientras la justicia se pronuncia de manera definitiva sobre la situación de la accionante con relación al bien ocupado.

En cuanto a las pruebas solicitadas por la demandante se tiene, que los Despachos Judiciales de instancia, no hicieron uso de sus facultades legales para impulsar la actividad probatoria, a fin de tener una mejor claridad acerca de los hechos expuestos por la accionante.

Una de las garantías del debido proceso que consagra como principio fundamental la Constitución (art. 29), se traduce en la necesidad de que toda actuación judicial o administrativa a través de la cual se deduzca responsabilidad o se afecten los derechos de un individuo o de terceros determinados o indeterminados, debe adelantarse con arreglo a un procedimiento que debe estar dotado de mecanismos eficientes que aseguren y hagan efectivo el derecho de los interesados a ser oídos. Dicho derecho se funda no sólo en un principio elemental de justicia, sino que atiende a la eficacia y legitimidad de la

administración y de la actividad judicial en cuanto contribuye y facilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa y con la debida participación y contradicción de los afectados.

Ha querido esta Sala hacer las anteriores precisiones, en primera instancia, para confirmar que las Alcaldías Municipales, ejercen funciones administrativas y que por tanto en ejercicio de esas funciones, les es obligatorio cumplir y hacer cumplir el debido proceso, más aún si se tiene en cuenta que el derecho administrativo colombiano es en toda su actuación, eminentemente reglado..

Por todo lo anterior, se ordenará a la Alcaldía del Municipio de Sasaima, al I.C.B.F y a la Junta del Restaurante Escolar Centro Sasaima, le permitan a la actora la utilización de las instalaciones de la cocina para que cumpla con la labor de ecónoma que venía desarrollando, sin perjuicio de que la Alcaldía decida dar por terminada la perturbación, previo el cumplimiento del debido proceso, una vez la justicia decida la situación de la demandante en relación con el bien ocupado.

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: Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia REVOCANSE las decisiones proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Villeta y Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca Sala Civil Familia Agraria, que negaron la acción de tutela interpuesta por la señora Flórala Mojica Urquijo en contra de la Alcaldía Municipal de Sasaima, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca y la Asociación de Padres de Familia del Restaurante Escolar de Sasaima.

Segundo: ORDENASE a la Alcaldía Municipal de Sasaima, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Cundinamarca y la Asociación de Padres de Familia del Restaurante Escolar de Sasaima, que, si aún no lo han hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente sentencia, le permitan a la señora Flóralba Mojica Urquijo, el desarrollo de su actividad como ecónoma, mientras la justicia decide lo pertinente.

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

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1Cfr. Sentencia No. T-436 de Julio de 1.992. Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.