T-438-96

Sentencia T-438/96

ESPACIO PUBLICO-Recuperación

En la presente acción está como telón de fondo la recuperación del espacio público. Para lograrla 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.

TEORIA DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Reubicación de desalojados

La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fé. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente, 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 indemnización ni a reparación, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general.

ESPACIO PUBLICO-Reubicación de desalojados

Cuando surge conflicto entre el derecho fundamental al trabajo y la recuperación del espacio público se prefiere éste. Pero, tiene ocurrencia la teoría de la confianza legítima, lo cual conlleva una política de reubicación de quienes vayan a ser desalojados, que bién puede acontecer paralela a la orden de desalojo, y, esto sería lo prudente. Pero la Corte no puede tomar concretas medidas a este respecto porque estaría presumiendo que sí va a haber una providencia que ordena el desalojo. Se dirá que existe la amenaza, siendo ello así, cabe un llamado a prevención, para que en lo sucesivo no se desaloje sin respaldo jurídico válido y para que en los casos en que haya la confianza legítima, se hagan simultàneamente en

formas autónomas las diligencias necesarias para la reubicación bien sea para vivienda o para puesto de venta en mercado público, según se concerte.

Referencia : Expediente T-99999

Peticionarios: Asociación de Colmeneros (Barranquilla)

Procedencia: Juzgado 6º Penal Municipal de Barranquilla.

Temas:

Confianza legítima

Debido proceso

Término para decidir la tutela

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C diecisiete (17) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-99999 adelantado por la

Asociación de Colmeneros y puestos de ventas de Barranquilla contra “EDUBAR S. A.”.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

1.1. Francisco Javier Libreros, presidente de la “Asociación de colmeneros y puestos de venta de Barranquilla -ACOLPUVEBA-” otorgó poder a los abogados Hernando Meza Ortiz y Eduardo Sierra Herrera para que instauraran una acción de tutela contra la “Empresa de desarrollo urbano de Barranquilla -EDUBAR S.A.- por violación al derecho al trabajo, a la propiedad, a la posesión, a la vivienda y al debido proceso.

1.2. Está debidamente acreditado que la asociación tiene personería jurídica debidamente reconocida y que su representante legal es el señor Libreros.

1.3. Los dos apoderados formularon la solicitud de tutela el 22 de marzo de 1996 y ese mismo día lo recibió el Juzgado 6º Penal Municipal de Barranquilla.

Los hechos que motivan la acción fueron expuestos así por los peticionarios:

“1. A raíz del saneamiento de los caños del mercado de Barranquilla, utilizando las zonas ocupadas por las colmenas y puestos de ventas y similares, en el año de 1977 el Ministerio de obras públicas y transportes (de la época) suscribió un convenio con la ASOCIACION DE COLMENEROS Y PUESTOS DE VENTA DE BARRANQUILLA, “ACOLPUVEBA” en virtud del cual los ocupantes de las colmenas y los puestos de ventas desalojarían las zonas requeridas para la ejecución del proyecto “Saneamiento caños del mercado de Barranquilla”, área discriminada así:

a) Calle 10 entre 41N y 45

b) Calle 30 entre carrera 43 y 44

c) Carrera 42D y 43 entre calles 9 y 10

d) A ambos lados del puente de la carrera 43 entre calles 10 y 30

e) Plaza Mogola comprendida entre las carreras 43 y mercado actual entre calle 30 y orilla

del Caño del Mercado

f) Plaza Ujueta, calle 29 entre carrera 41 y 41B

g) Carrera 40B y 41 entre calles 11 y 28 y

h) Calle 11 entre carreras 40 y 41.

2. El Ministerio de Obras Públicas adecuó el terreno de su propiedad situado en la calle 10 entre carrera 45 y carrera 46, antiguas instalaciones de la División de dragados del ministerio de obras públicas y Transportes para trasladar a dicho terreno las colmenas y puestos de ventas y similares reseñados en el punto anterior.

3. El Ministerio de obras públicas y transportes construyó en dicho lote 208 colmenas, las cuales entregó en propiedad a título de indemnización de los colmeneros y puesto de ventas del mercado de Barranquilla, estas colmenas recibieron el nombre de MERCADO PILOTO DE BARRANQUILLA.

4. La ASOCIACION DE EXPENDEDORES DE PESCADO, COLMENEROS Y SIMILARES actuó en representación de los asociados para la negociación de indemnización a los colmeneros y puestos de ventas que se verían perjudicados con el traslado o desalojo de los sitios indicados.

5. Los colmeneros y puestos de ventas, recibieron por adjudicación, según consta en las actas las 208 colmenas y en ellas han explotado su comercio o actividad durante 19 años, sin pagar contraprestaciones al municipio o distrito por el uso de sus colmenas, sin reconocer ningún derecho al ente municipal distrital sobre las colmenas de marras. Es más las extintas Empresas públicas municipales de B/quilla reconocieron en oficio 00271 de agosto 29 de 1979, que las colmenas son de propiedad particular. Este oficio está firmado por JAIME DEVIS PEREIRA como gerente general.

6. En el mes de enero de 1996 la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA “EDUBAR” ha iniciado los trabajos de canalización de los caños del mercado, 19 años después, y exige que se le entreguen desocupadas las 208 colmenas del MERCADO PILOTO DE BARRANQUILLA, para demolerlas e instalar en ese lugar los campamentos de las empresas encargadas de realizar la obra. Con la anterior actitud EDUBAR está desconociendo

los convenios hechos con el Ministerio de obras públicas y transporte hace 18 años, que tanto el lote como las colmenas fueron dadas en propiedad a título de indemnización.

7. La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA "EDUBAR" ha iniciado la demolición de las colmenas, sin utilizar los procedimientos que señala la Constitución política y la ley para poder despojar a un particular de sus bienes.

EDUBAR está actuando de hecho frente a los inermes colmeneros y vendedores, a pesar de haber censado 52 establecimientos de comercio no ha agenciado políticas que permitan la indemnización por el daño emergente y el lucro cesante que su actuación está generando, amen del problema de orden social que ello determinará al privar a los propietarios y a usuarios de las colmenas de su lícita actividad."

2. Actuaciones en primera instancia

2.1. Fue numerosa la prueba aportada por EDUBAR para demostrar que el retiro de los colmeneros obedecía a un plan "macro" de recuperación de un espacio estratégico para el desarrollo de Barranquilla, lo cual requería el desplazamiento de los colmeneros ubicados en el llamado "Mercado piloto de Barranquilla" y de quienes ocupaban zonas aledañas a dicho sitio.

2.2. En la presente acción de tutela y con fundamento en el artículo 8º del decreto 2591 de 1991 se pidió la suspensión de las demoliciones de las colmenas y así se determinó por auto de 26 de marzo de 1996. No obstante, antes de instaurarse la tutela se demolieron 81 colmenas.

2.3. Se practicó una inspección judicial para tener una idea aproximada de la ubicación de las "colmenas," cuántas habían sido demolidas y respecto de las no demolidas ver su destinación. Se constató:

La pre-existencia de las 208 colmenas, divididas en 8 bloques compuesto cada uno por 26 colmenas.

-Bloque 2 zona norte: 13 colmenas construidas, de las cuales hay 2 cerradas, dos que han sido adaptadas y convertidas en una sola y en las demás se desarrolla actividad comercial. Bloque 2 zona sur: 8 colmenas demolidas y 5 construidas, de las cuales hay dos cerradas y

en las 3 restantes se desarrolla actividad comercial.

-Bloque 3 zona norte: 5 colmenas demolidas y 8 construídas. Bloque 3 zona sur: 2 colmenas construídas y el resto demolidas.

-Bloque 4 zona norte: 5 colmenas construidas, de las cuales están cerradas y 3 desarrollan actividad comercial, 2 se encontraban cerradas y las 8 restantes fueron demolidas. Bloque 4 zona sur: 5 colmenas construídas, de las cuales 3 desarrollan actividad comercial, 2 se encontraban cerradas y las 8 restantes fueron demolidas.

-Bloque 5 zona norte: 5 colmenas construídas: 2 cerradas y 3 desarrollando actividades comerciales. Las 8 restantes fueron demolidas. Bloque 5 zona sur: 1 colmena construida dedicada a la actividad comercial y las 12 restantes fueron demolidas. Informó el accionante que pertenecían a las oficinas de la ASOCIACION DE COLMENEROS Y PUESTOS DE VENTAS DE BARRANQUILLA "ACOLPUVERA S.A."

-Bloque 6 zona Norte: 1 colmena construida dedicada a la actividad comercial. Las restante 12 colmenas fueron demolidas. Bloque 6 zona sur: 5 colmenas construidas: 1 ejerciendo el comercio, 4 cerradas. Las 8 restantes fueron demolidas.

Bloque 7 zona norte: 2 colmenas construidas en las que se desarrolla actividad comercial, 1 destruida y las 10 restantes fueron demolidas. Bloque 7 zona sur: 4 colmenas cosntruidas, 2 ejerciendo el comercio y 2 cerradas. Las 9 restantes fueron demolidas.

-Bloque 8 zona Norte: 5 colmenas construídas, 2 utilizadas para ejercer el comercio, 2 habitada como vivienda y 1 cerradas. Las 8 restantes fueron demolidas. Bloque 8 zona sur: todas las colmenas fueron demolidas.

La figura de las colmenas (lo demolido y las que aún continúan) es esté:

3. Los reales solicitantes

3.1. Los 208 puestos, por determinación de la asociación, fueron censados por Acolpuveba el 18 de Enero de 1996, (prueba presentada por la sociedad que instauró la acción) y son:

ACOLPUVEBA, ALFONSO GUTIERREZ, ALBERTO TORRES NEGRA, ROMELIA VELEZ, WALTER DE

LAS SALAS (o: DE LA SALA), RAFAELA MUÑOZ, DONALDO BELEÑO, EDILSA PEREZ, EDILSA PEREZ, EDINSON SANDOVAL, PRUDENCIA CONSUEGRA, JOSE GARCIA, BORIS FLOREZ, BORIS FLOREZ, GUILLERMO MANCHOLA, DAMARYS VIDES CAMARGO, MANUELA COLLANTE, VALENTINA NIEBLES, EDUARDO PONCE, JORGE PONCE, MARIELA FONTALVO, LUIS H. NIETO, RAUL FRANFORD, BERTHA ALVAREZ, SILVIA TORRENEGRA, MARIA LOPEZ, ALFONSO GUTIERREZ, OLGA CONTRERA, MARCIAL RODRIGUEZ, , LUIS POLO BARRIO Y WALTER DE LAS SALAS, ALICIA MARIANO GUERRERO, ACOLPUVEBA, TOMAS ANDRADE OSPINO, ROMERO BISCAINO, MARCO TULIO SANCHEZ, MANUEL GONZALEZ, FELIX CAMARGO CERA, LIZANDRO CASTILLO ROTUNDO, NESTOR FORTICH (o: FORERO), BLANCA ELVIA MONTOYA GIRALDO, JOSE ZAPATA, MERCEDES PACHECO, JOSE FRIAS, MIGUEL BRAVO (o: BORRERO), MARINA CUBIDES, ACOLPUVEBABA, OSCAR GONZALEZ, RAFAEL GONZÁLEZ, COLPUVEBBA, LUIS ALFONSO SIERRA (o: JESUS SIERRA), ANIBAL ACUÑA, JUAN OSIA LOPEZ, NELSON CASTAÑEDA, BLANCA PONCIO, CARLOS ERNESTO INSIGNAGRES PARRA, DEMETRIA NIEBLES, ORFELINA CARO, RAFAEL CHOLE MAEQUEZ, WILSON BOVEA, NICOLAS BOVEA, ARNULFO ORTEGA, ANA DE LA HOZ, LUIS BOLAÑO, TEOBALDO MENDOZA, UBALDINA PAREJO DE MENDOZA, JAIME NAVARRO, ANA MARQUEZ, ANTONIO MORENO, ALFONSO PRIETO, TOMAS ESCALANTE, JUVENAL BARRIOS, JAIME CARDONA, YOLANDA SUAREZ, JOSE MARIA BERRIO, MARCOS CORTES, LIBARDO YEPES, LORENZO BLANCO, TEOLINDA PALENCIA, LUIS CHACON, ANTONIO MODESTO DE ALBA, ANDRES GARCIA, JOSE SERRANO, RUDENCIA ACUÑA PALENCIA, AMPARO GUERRERO, ALFREDO ZAPATA, ANGEL VILLADIEGO, SONIA GONZALEZ, LACIDEZ TORRES, PEDRO RUIZ, RAFAEL MERIÑO, BLANCA MERIÑO, JOAQUIN PERTUZ Y ANGEL OSPINO, MANUEL A. FRAILE, DONALDO BARRAZA, ALEX BARRAZA, JOSE H. NIEBLES, ACOLPUVEBA, ALVARO NAJERA, OFICINA MAYERLIN BORR MOLINA, MIGERET MOLINA, DECIDERIO TORRES, JOSE DEL CARMEN RIVERA, JOSEFA SALES YEPES, ALICIA RODRIGUEZ, EDUARDO DE LOS SANTOS LOPEZ O., ACOLPUVEBA, CARMEN CABALLERO, TOMAS BARRANCO, FELIX RIVERA, DANIEL GARCIA, RICAURTE BELTRAN GUZMAN CANDELARIO, TEOBALDO CANDELARIO, EFRAIN GARCIA, ACOLPUVEBA, DENIS PADILLA VILLA, JUANA RODRIGUEZ, DIOMEDEZ FERNANDEZ, RODRIGO ROMAN, RAFAEL MOLINARES, ALFREDO MAESTRE, MARCOS MANOTAS Y WALTER DE LAS SALAS, EFRAIN GARCIA, ULISES MOLINARES, MIGUEL A. GARCIA, MARCOS MANOTAS, MIGUEL OROZCO LEAL, MIGUEL CABALLERO YEPES, EDGAR DE LA ROSA, JOSE DEL CARMEN RODRIGUEZ, TOMAS ARIZA, MIGUEL ESCORCIA, GERMAN CALENDARIO MIER, ANGEL VALEGA, SEGUNDO PAREJO, ADALBERTO PAREJO, JULIO ESCORCIA, LUIS FELIPE GONZALEZ (o: GUZMAN), MIGUEL POLO BARRIOS, ANGEL VALEGA, VICTOR MARTINEZ, JOAQUIN CABARCAS,

TITO MORA, ACOLPUVEBA, WILSON OÑATE, MERCEDES LEONOR ORTEGA, MARIA CELINA CASTAÑO DE QUINTERO, MARIA DEYANIRA MONTOYA, ALFREDO ZAPATA, JAVIER TABARES, CARLOS ALBERTO TAFUR, GERTRUDIS VEGA Y ELAIDA OSPINO, ALBERTO CEDILLO NUÑEZ ARIZA, ANTONIO ROJAS, ARMANDO LICONA, DARIO GARZON, GERARDO RESTREPO, JOSE ANTONIO HENRIQUEZ, RAFAEL RAMOS, LUIS FERNANDO LIBREROS, ASAEL PADILLA, ALFREDO ZAPATA, YADIRA RODRIGUEZ, YASSIR ZAPATA, RUBI RODRIGUEZ, ROBERTO GUTIERREZ, ALFREDO ZAPATA, JAIRO GUTIERREZ, NENAIDA RODRIGUEZ, ALFREDO ZAPATA, YASSIR ZAPATA, ELECTO MERIÑO, RAFAELA ARMENTA FRAGOSO, ASAEL PADILLA, FRANCISCO JAVIER LIBREROS ARIAS, SALOMON SALAZAR, MARIA GAMERO, DARIO GARZON.

3.2. Como la asociación sólo puede instaurar la tutela a nombre de sus asociados, no de terceros que no integran tal persona jurídica, entonces, se le pidió a ACOLPUVEBA que presentara la lista de sus afiliados y lo hizo; adjuntó el libro donde ellos aparecen, pero no corresponden en su totalidad a quienes en el momento de ocurrir los hechos que motivan la tutela fueron censados como ocupantes de la tutela, porque han fallecido o han arrendado o se han retirado. Luego, ACOLPUVEBA sólo puede hablar en su propio nombre como asociación y en representación de quienes ostentan la doble calidad de: ocupantes de las colmeneras este año y al mismo tiempo miembros de la asociación. Son ellos:

ACOLPUVEBA, ALBERTO TORRES NEGRA, ROMELIA VELEZ, WALTER DE LAS SALAS (o: DE LA SALA), RAFAELA MUÑOZ, DONALDO BELEÑO, EDINSON SANDOVAL, PRUDENCIA CONSUEGRA, JOSE GARCIA, BORIS FLOREZ, GUILLERMO MANCHOLA, DAMARYS VIDES CAMARGO, MANUELA COLLANTE, VALENTINA NIEBLES, EDUARDO PONCE, JORGE PONCE, MARIELA FONTALVO, LUIS H. NIETO, RAUL FRANFORD, BERTHA ALVAREZ, SILVIA TORRENEGRA, MARIA LOPEZ, OLGA CONTRERA, MARCIAL RODRIGUEZ, LUIS POLO BARRIO Y WALTER DE LAS SALAS, ALICIA MARIANO GUERRERO, TOMAS ANDRADE OSPINO, ANA ROMERO BISCAINO, MARCO TULIO SANCHEZ, MANUEL GONZALEZ, FELIX CAMARGO CERA, LIZANDRO CASTILLO ROTUNDO, NESTOR FORTICH (o: FORERO), BLANCA ELVIA MONTOYA GIRALDO, JOSE ZAPATA, MERCEDES PACHECO, JOSE FRIAS, MIGUEL BRAVO (o: BORRERO), MARINA CUBIDES, OSCAR GONZALEZ, RAFAEL GONZÁLEZ, LUIS ALFONSO SIERRA (o: JESUS SIERRA), ANIBAL ACUÑA, JUAN OSIA LOPEZ, NELSON CASTAÑEDA, BLANCA PONCIO, CARLOS ERNESTO INSIGNAGRES PARRA, DEMETRIA NIEBLES, ORFELINA CARO, RAFAEL CHOLE MAEQUEZ, WILSON BOVEA, NICOLAS BOVEA, ARNULFO ORTEGA, ANA DE LA HOZ, LUIS BOLAÑO, TEOBALDO MENDOZA, UBALDINA PAREJO DE MENDOZA, JAIME NAVARRO, ANA MARQUEZ, ANTONIO MORENO, ALFONSO

PRIETO, TOMAS ESCALANTE, JUVENAL BARRIOS, JAIME CARDONA, YOLANDA SUAREZ, JOSE MARIA BERRIO, MARCOS CORTES, LIBARDO YEPES, LORENZO BLANCO, TEOLINDA PALENCIA, LUIS CHACON, ANTONIO MODESTO DE ALBA, ANDRES GARCIA, JOSE SERRANO, RUDENCIA ACUÑA PALENCIA, AMPARO GUERRERO, ANGEL VILLADIEGO, SONIA GONZALEZ, LACIDEZ TORRES, PEDRO RUIZ, RAFAEL MERIÑO, BLANCA MERIÑO, JOAQUIN PERTUZ Y ANGEL OSPINO, MANUEL A. FRAILE, DONALDO BARRAZA, ALEX BARRAZA, JOSE H. NIEBLES, ALVARO NAJERA, MAYERLIN BORR MOLINA, MIGERET MOLINA, DECIDERIO TORRES, JOSE DEL CARMEN RIVERA, JOSEFA SALES YEPES, ALICIA RODRIGUEZ, CARMEN CABALLERO, TOMAS BARRANCO, FELIX RIVERA, DANIEL GARCIA, RICAURTE BELTRAN GUZMAN CANDELARIO, TEOBALDO CANDELARIO, EFRAIN GARCIA, DENIS PADILLA VILLA, JUANA RODRIGUEZ, DIOMEDEZ FERNANDEZ, RODRIGO ROMAN, RAFAEL MOLINARES, ALFREDO MAESTRE, EFRAIN GARCIA, ULISES MOLINARES, MIGUEL A. GARCIA, MARCOS MANOTAS, MIGUEL OROZCO LEAL, MIGUEL CABALLERO YEPES, EDGAR DE LA ROSA, JOSE DEL CARMEN RODRIGUEZ, TOMAS ARIZA, MIGUEL ESCORCIA, GERMAN CALENDARIO MIER, ANGEL VALEGA, EGUNDO PAREJO, ADALBERTO PAREJO, JULIO ESCORCIA, LUIS FELIPE GONZALEZ (o: GUZMAN), MIGUEL POLO BARRIOS, ANGEL VALEGA, VICTOR MARTINEZ, JOAQUIN CABARCAS, TITO MORA ACOLPUVEBA, WILSON OÑATE, MERCEDES LEONOR ORTEGA, MARIA CELINA CASTAÑO DE QUINTERO, MARIA DEYANIRA MONTOYA, GERTRUDIS VEGA Y ELAIDA OSPINO, ALBERTO CEDILLO NUÑEZ ARIZA, ANTONIO ROJAS, ARMANDO LICONA, DARIO GARZON, GERARDO RESTREPO, JOSE ANTONIO HENRIQUEZ, RAFAEL RAMOS, LUIS FERNANDO LIBREROS, RUBI RODRIGUEZ, ROBERTO GUTIERREZ, ALFREDO ZAPATA, RAFAELA, ARMENTA FRAGOSO, FRANCISCO JAVIER LIBREROS ARIAS, SALOMON SALAZAR, MARIA GAMERO, DARIO GARZON.

3.3. Como EDUVAR y FONVISOCIAL, dicen que hubo concertación para el desalojo con algunos colmeneros y se adjuntaron al expediente unas actas de entrega de las casetas (con el compromiso paralelo de que se les daría vivienda de interés social), entonces, esos socios de ACOLPUVEBA que concertaron su retiro de las colmenas no pueden ser sujetos de la presente acción de tutela. En conclusión, ACOLPUVEBA sólo puede representarse a si misma y a quienes siendo integrantes de la asociación, ocupaban personalmente las colmenas cuando la tutela se instauró y no autorizaron el desalojo concertado con FONVISOCIAL.

4. Situación actual

4.1. Un buén número de las colmenas fueron demolidas, sin orden judicial o administrativa,

según la solicitud de tutela: en forma arbitraria.

4.2. Se agrega en la solicitud que los locales no destruidos amenazan serlo; pero EDUBAR advierte que muchos de esos puestos están destinados para finalidades muy distintas a las que originalmente se programaron. En verdad en 1977, los colmeneros pasaron a ocupar el sitio llamado "Mercado piloto de Barranquilla" (Calle 10 entre carreras 45 y 46 de dicha ciudad) con respaldo en un compromiso concertado con el Ministerio de obras públicas y transportes, contenido en este documento:

"Entre los suscritos ROBERTO MONTOYA MIER, Director General de Construcción de Carreteras del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en representación de este Ministerio y JOSE A. MORALES, LUCAS TORRENEGRAS, FRANCISCO JAVIER LIBREROS, WILSON OÑATE, DONALDO BARRANZA, JOSE A.ENRIQUEZ, RAFAEL MOLINARES, NEILA CHAID, JAIME CARDONA, FAUSTINO ROMERO, LAUREANO ALTAHONA, en representación de la ASOCIACION DE EXPENDEDORES DE PESCADO, COLMENEROS Y SIMILARES DEL ATLANTICO, estos últimos debidamente autorizados por ellos, según Acta de la Asamblea General de la citada Asociación de fecha 27 de marzo de 1977, se celebra el convenio en las siguientes cláusulas:

CLAUSULA PRIMERA: Los ocupantes de las colmenas, puestos de ventas y similares localizados en las zonas requeridas para la ejecución del proyecto saneamiento Caños del Mercado de Barranquilla, desalojarán estos en forma total y en fecha que se da mas adelante. Las zonas que deberán ser desalojadas son las siguientes:

Calle 10 entre carreras 41N y 45

Calle 30 entre carrera 43-44

Carreras 42D y 43 entre calles 9 y 10

A ambos lados del puente de la carrera 43 entre calles 10 y 30

Plaza Magola comprendida entre la carrera 43 y Mercado actual en Plaza Ujueta, calle 29 entre carreras 41 y 41B

Carrera 40B y 41 entre calles 11 y 28 y

Calle 11 entre carreras 40 y 41

CLAUSULA SEGUNDA: El Ministerio de Obras Públicas y Transporte además (sic) debidamente el terreno de su propiedad situado en la calle 10, entre carrera 45 y prolongación de la 46, antiguas instalaciones — división de Dragados del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, — dar a dicho terreno las colmenas y puestos de ventas y similares a que se referencia en la cláusula primera anterior.

CLAUSULA TERCERA: La adecuación del lote consistirá en lo siguiente:

-Relleno y pavimento del terreno

-Instalación de puntos de luz, agua y alcantarillado

-Construcción de casetas de área no menor de 12 mts2 ni mayor (ilegible) mts..

-Una vez terminadas las casetas, serán entregadas a los actuales ocupantes de caseta o puestos de ventas de las zonas que se desocuparán, de acuerdo a censo y resoluciones de adjudicación que haga el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

CLAUSULA QUINTA: Adjudicadas las nuevas casetas los ocupantes de éstas y de los puestos de venta de las zonas por desocupar, debe hacerlo en un plazo no mayor de 48 horas.

CLAUSULA SEXTA: Cumplido por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte lo convenido en las cláusulas anteriores, la desocupación de las zonas requeridas para la ejecución de las obras de Saneamiento del Mercado de Barranquilla será obligatorio para los que actualmente ocupan dicha zona, en caso constrario el Ministerio de Obras Públicas y Transporte por conducto de las autoridades competentes tomará las medidas que se requieren para dicha desocupación.”

El compromiso se cumplió: el inmueble fue desocupado en 1977 y los desalojados fueron reubicados en las 208 colmenas que se mencionan en esta tutela.

5. Sentencias para revisar

Tanto la de primera como de segunda instancia no concedieron la tutela.

La del a-quo, de 15 de abril de 1996, porque consideró que la reclamación sobre indemnización debe resolverla la jurisdicción contencioso-administrativo y porque respecto quienes no han sido desalojados:

“Con relación a las colmenas que aún existen en el Mercado Piloto de Barranquilla, ha sido muy clara la entidad demandada en afirmar, que se mantendrán allí, hasta tanto la administración no concerte una solución con sus ocupantes, entre las que se encuentra la reubicación en los nuevos mercados a construír, como por ejemplo el que se construirá en las instalaciones de la antigua cárcel Distrital para varones.”

El ad-quem confirmó porque:

“Observando el voluminoso expediente levantado en desarrollo de esta acción de tutela, nos encontramos que la Entidad autorizada para informar, dado los registros que ella lleva, sobre la propiedad de los predios, que hacen parte del territorio Nacional, como lo es el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, comunica a este Despacho mediante oficio Nº 7.1-0008-79 de mayo 9.96 que los predios, alegados como propios por la Asociación de Colmeneros y puestos de Venta de Barranquilla, son de propiedad del Estado. Ver mapas anexos al oficio Folios 19 a 28 cpl.

De acuerdo con la definición traída en nuestro Estatuto Civil, y lo consagrado en los mapas aludidos, la Asociación de Colmeneros y puestos de Venta de Barranquilla, no es propietaria de los predios por élla alegados como suyos. Mal podría entonces reconocerse derechos de dominio o propiedad a la Asociación citada y sobre los predios en comento.

Alegan los actores que se vulneró al debido proceso administrativo por cuanto EDUBAR S.A., no tiene autorización a través de un acto proferído por el Consejo o Alcaldía Distritales. Sin embargo en el anexo número 2º que hace parte de esta tutela encontramos la constitución del Convenio Interadministrativo de Cooperación Institucional entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla EDUBAR S. A. según el cual se autoriza a esta última entidad para que ejecute el proyecto de recuperación del Distrito Central de Barranquilla. PRDCB y, dentro del Distrito Central se hallan las colmenas originarias de esta tutela, según mapas referenciados precedentemente.

Entonces sí hubo respaldo jurídico para proceder al derribamiento de las colmenas en cita, de lo que se concluye que no se violó, entonces, el derecho fundamental al debido proceso."

6. Prueba en el trámite de revisión.

Hubo una inspección judicial practicada por la Sala Séptima de Revisión y fue así como se constató:

"que el lugar donde se encuentran las colmenas es hoy una zona de alta contaminación, muy deprimida, con olores putrefactos, aguas estancadas, existen vertimientos de aguas residuales, algunas colmenas están destruidas, otras habitadas o dedicadas a comercios varios, entre éllos hay inclusive billares. El sector está altamente contaminado y a unos metros de distancia se aprecia una recuperación del llamado caño del mercado y de la calle 30. Aledaña a la zona materia de la Inspección en esta tutela, hay también asentamientos subnormales que deprimen aún más el sector, que en algunos casos, puede ya calificarse como zona de tugurio.

a. Para saber cuantos locales han sido destruidos, cuales están habitados y cuáles destinados a comercio, además del croquis que ya existe en el expediente hecho por el cuerpo técnico de la Fiscalía de la Nación, se ordena agregar el mapa que EDUBAR, ha presentado en esta diligencia, con las especificaciones pertinentes. Respecto a la amenaza sobre las personas que aún permanecen en el asentamiento de las colmenas, salta a la vista que el grado de deterioro afecta la salubridad de quienes allí habiten, se observó que algunos niños viven en la zona."

"c. Para averiguar sobre el retiro de los colmeneros cuyas colmenas han quedado desocupadas y fueron destruidas, se le ordenó a Edubar S.A., que adjuntara fotocopia de la totalidad de las actas individuales que cada colmenero firmó autorizando su reubicación, ya que Edubar S.A., y la Alcaldía del Distrito de Barranquilla y Fonvisocial, han informado que fue mediante arreglo amigable a cada uno de tales colmeneros, sin que existiera pronunciamiento administrativo alguno que autorizara u ordenara el desalojo, ya que, se repite, las mencionadas entidades informan que fue por mutuo acuerdo. Respecto a la reubicación de éstos, Fonvisocial ha expresado que han sido reubicados en la Urbanización la Central, cerca a Granabastos, 178 familias, de las cuales 81 según informa Fonvisocial corresponden a los colmeneros, adjuntando en la carpeta Nº2 la relación de éllas, y en la

carpeta Nº 1º, de quienes no son colmeneros, sino de otras familias que estaban alrededor de dichos colmeneros y, también informan que muchas de las soluciones de vivienda han contado con el problema de que son invadidas por personas extrañas a la problemática que trata de solucionarse. El representante de la Asociación Acolpuveba, señor Francisco Libreros, aclara que el programa de reubicación ha sido engañoso porque se le informa a algunas familias de colmeneros que desocupen el lugar que actualmente tienen para llevarlos a la mencionada urbanización y cuando llegan allí no se les soluciona la reubicación y deben regresar al sitio de las 208 colmenas que, ya se dijo, se encuentran deterioradas e insalubres, y, agrega el señor Libreros que ellos fueron ubicados en el sector como distribuidores de mercado hace 20 años (expendio de pescado, platano, naranjas, especialmente) y esta era su actividad.

d. FONVISOCIAL, agrega, que la solución de vivienda no implica erogación económica para los colmeneros que allí han sido trasladados o vayan a ser trasladados. El lote para la urbanización lo aportó Fonvisocial y las construcciones se hicieron con subsidios del INURBE, porque se trataba de un programa excepcional.

e. Tanto la Alcaldía de Barranquilla como Edubar, adelantan un programa de recuperación de aproximadamente 158 hectáreas de la citada zona denominada Barranquillita, lo cual ya principia a percibirse con la canalización, la adecuación de la calle 30 y la ubicación de puestos de mercados al otro lado de la calle 30 en la acera oeste. Se informa por Edubar que el siguiente paso dentro del programa de recuperación es el de hacer un parque precisamente en el sitio donde se encuentran las 208 colmenas con un mercado satélite o centro comercial."

En la misma inspección, el representante de los colmeneros señaló que en el plán de reubicación efectuado este año se cometió una gran equivocación por cuanto se les dió vivienda a personas que no eran colmeneras. El representante de FONVISOCIAL replicó que se reubicó a familias que habitaban en ranchos y colmenas y se adjuntó la autorización de esas 81 personas; pero ocurre que sólo DOS son colmeneros y ocupantes en el momento del desalojo: MARIA LOPEZ y ANGEL VALEGA, otros 5 eran simplemente ocupantes pero no integrantes de la asociación ACOLPUVEBA (EDINSON SANDOVAL, JOSE GARCIA, BORIS FLORES, DAMARIS VIDES CAMARGO, ELAIDA OSPINO). En tal forma que esta acción de tutela no cobijará a aquellas dos personas, sino a:

ALBERTO TORRES NEGRA, ROMELIA VELEZ, WALTER DE LAS SALAS (o: DE LA SALA), RAFAELA MUÑOZ, DONALDO BELEÑO, EDINSON SANDOVAL, PRUDENCIA CONSUEGRA, JOSE GARCIA, BORIS FLOREZ, GUILLERMO MANCHOLA, DAMARYS VIDES CAMARGO, MANUELA COLLANTE, VALENTINA NIEBLES, EDUARDO PONCE, JORGE PONCE, MARIELA FONTALVO, LUIS H. NIETO, RAUL FRANFORD, BERTHA ALVAREZ, SILVIA TORRENEGRA, OLGA CONTRERA, MARCIAL RODRIGUEZ, LUIS POLO BARRIO Y WALTER DE LAS SALAS, ALICIA MARIANO GUERRERO, TOMAS ANDRADE OSPINO, ANA ROMERO BISCAINO, MARCO TULIO SANCHEZ, MANUEL GONZALEZ, FELIX CAMARGO CERA, LIZANDRO CASTILLO ROTUNDO, NESTOR FORTICH (o: FORERO), BLANCA ELVIA MONTOYA GIRALDO, JOSE ZAPATA, MERCEDES PACHECO, JOSE FRIAS, MIGUEL BRAVO (o: BORRERO), MARINA CUBIDES, OSCAR GONZALEZ, RAFAEL GONZÁLEZ, LUIS ALFONSO SIERRA (o: JESUS SIERRA), ANIBAL ACUÑA, JUAN OSIA LOPEZ, NELSON CASTAÑEDA, BLANCA PONCIO, CARLOS ERNESTO INSIGNAGRES PARRA, DEMETRIA NIEBLES, ORFELINA CARO, RAFAEL CHOLE MAEQUEZ, WILSON BOVEA, NICOLAS BOVEA, ARNULFO ORTEGA, ANA DE LA HOZ, LUIS BOLAÑO, TEOBALDO MENDOZA, UBALDINA PAREJO DE MENDOZA, JAIME NAVARRO, ANA MARQUEZ, ANTONIO MORENO, ALFONSO PRIETO, TOMAS ESCALANTE, JUVENAL BARRIOS, JAIME CARDONA, YOLANDA SUAREZ, JOSE MARIA BERRIO, MARCOS CORTES, LIBARDO YEPES, LORENZO BLANCO, TEOLINDA PALENCIA, LUIS CHACON, ANTONIO MODESTO DE ALBA, ANDRES GARCIA, JOSE SERRANO, RUDENCIA ACUÑA PALENCIA, AMPARO GUERRERO, ANGEL VILLADIEGO, SONIA GONZALEZ, LACIDEZ TORRES, PEDRO RUIZ, RAFAEL MERIÑO, BLANCA MERIÑO, JOAQUIN PERTUZ Y ANGEL OSPINO, MANUEL A. FRAILE, DONALDO BARRAZA, ALEX BARRAZA, JOSE H. NIEBLES, ALVARO NAJERA, MAYERLIN BORR MOLINA, MIGERET MOLINA, DECIDERIO TORRES, JOSE DEL CARMEN RIVERA, JOSEFA SALES YEPES, ALICIA RODRIGUEZ, CARMEN CABALLERO, TOMAS BARRANCO, FELIX RIVERA, DANIEL GARCIA, RICAURTE BELTRAN GUZMAN CANDELARIO, TEOBALDO CANDELARIO, EFRAIN GARCIA, DENIS PADILLA VILLA, JUANA RODRIGUEZ, DIOMEDEZ FERNANDEZ, RODRIGO ROMAN, RAFAEL MOLINARES, ALFREDO MAESTRE, EFRAIN GARCIA, ULISES MOLINARES, MIGUEL A. GARCIA, MARCOS MANOTAS, MIGUEL OROZCO LEAL, MIGUEL CABALLERO YEPES, EDGAR DE LA ROSA, JOSE DEL CARMEN RODRIGUEZ, TOMAS ARIZA, MIGUEL ESCORCIA, GERMAN CALENDARIO MIER, SEGUNDO PAREJO, ADALBERTO PAREJO, JULIO ESCORCIA, LUIS FELIPE GONZALEZ (o: GUZMAN), MIGUEL POLO BARRIOS, ANGEL VALEGA, VICTOR MARTINEZ, JOAQUIN CABARCAS, TITO MORA, ACOLPUVEBA, WILSON OÑATE, MERCEDES LEONOR ORTEGA, ACOLPUVEBA, MARIA CELINA CASTAÑO DE QUINTERO, MARIA DEYANIRA MONTOYA, GERTRUDIS VEGA Y ELAIDA OSPINO, ALBERTO CEDILLO NUÑEZ ARIZA,

ANTONIO ROJAS, ARMANDO LICONA, DARIO GARZON, GERARDO RESTREPO, JOSE ANTONIO HENRIQUEZ, RAFAEL RAMOS,LUIS FERNANDO LIBREROS, RUBI RODRIGUEZ, ROBERTO GUTIERREZ, ALFREDO ZAPATA, RAFAELA ARMENTA FRAGOSO, FRANCISCO, JAVIER LIBREROS ARIAS, SALOMON SALAZAR, MARIA GAMERO, DARIO GARZON y ACOLPUVEBA.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

A. COMPETENCIA.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

B. TEMAS JURIDICOS A TRATAR:

Se principia diciendo que no hay necesidad de hacer un estudio especial sobre el derecho a la vivienda y el derecho de posesión porque ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de considerar que el derecho a la vivienda digna, en abstracto, no hace parte de los derechos fundamentales, salvo que esté en conexidad con otros que si lo son1, y, respecto a la posesión, encuentra su respaldo en la legislación civil pero no puede considerarse un derecho fundamental, los amparos que se otorgan por medio de tutela no protegen la posesión en si misma sino al debido proceso.2

Sobre el debido proceso, es importante precisar que para poder desalojar a alguien, se requiere una actuación administrativa, un proceso policivo o judicial, y si ello no ocurre, se viola el debido proceso. También se necesita en esta tutela hacer un estudio sobre la confluencia del derecho al trabajo y el derecho al espacio público para llegar a afirmar que prevalece el último sin perjuicio de darle cabida a la llamada CONFIANZA LEGITIMA.

No se tratará teóricamente en este fallo lo del derecho de propiedad porque, según se explicará al analizar el caso concreto, en la presente tutela no puede hablarse de propiedad sobre un inmueble ni sobre muebles que judicialmente no se hayan declarado como

adquiridos por usucapión.

Hechas las anteriores aclaraciones, se desarrollarán estos temas jurídicos:

1.- EL DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS

El artículo 29 de la Constitución consagra el principio del debido proceso tanto para las actuaciones judiciales como para las administrativas.

En la presente acción de tutela está como telón de fondo la recuperación del espacio público. Para lograrla 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. Para esta última situación está el artículo 124 del decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía que dice: "A la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público". Y el alcalde como primera autoridad de policía de la localidad tiene el deber jurídico de vigilancia y protección sobre tales bienes" y la facultad de resolver la acción de restitución es del Alcalde según el artículo 132 ibidem.

2.- EL ESPACIO PUBLICO, EL DERECHO AL TRABAJO Y LA TEORIA DE LA CONFIANZA LEGITIMA

En jurisprudencia reiterada la Corte Constitucional ha establecido que la recuperación del espacio público es una obligación del Estado que no puede ser obstaculizada por la invocación del derecho al trabajo, ya que el interés general prevalece sobre el interés particular3. Otra cosa es que con fundamento en la teoría de la confianza legítima se indique como algo justo que previamente principien a adelantarse diligencias tendientes a la reubicación .

La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fé. 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. Sobre este tópico la Sala Séptima de Revisión había dicho:

Retomando el tema de la confianza legítima en la teoría administrativa: la relación entre administración y administrado plantea el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de éstos últimos frente a la administración. Que en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Potestad que determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares, (art. 63 C.P.) Pero al mismo tiempo, la Confianza legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una Norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la Colectividad.

El problema de tal trato, fue resuelto por el principio de protección de la Confianza legítima, que formulado por la jurisprudencia Alemana, hizo suyo el Tribunal Europeo de Justicia en Sentencia del 13 de julio de 1965. Sobre este Principio el tratadista García de Enterria señala4:

“Dicho principio, no impide, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero si, le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podían legítimamente confiar los afectados. Esa modificación legal, obliga a la administración a proporcionarles en todo caso tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que dicho de otro modo implica una condena de los cambios bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas”.

Es importante anotar que la aplicación del sistema exige como requisito sine qua non que los sujetos administrativos se encuentren respecto a la producción del daño en una situación propia del derecho administrativo .

Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de una tierras que constituían espacio público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se

proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal espacio público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; "reequilibrar" como dice García Enterría.

La Corporación en la sentencia T-372 de 1993, analizando el tema de los vendedores ambulantes y refiriéndose al principio de la Confianza legítima señaló:

"El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna".

Estas dos referencias, al debido proceso y a la confianza legítima, sirven de premisas para dilucidar:

EL CASO CONCRETO

Antes que todo es indispensable una precisión: esta tutela tiene como sujeto activo a unos colmeneros a quienes, desde 1977, se los ubicó en un local que no era para vivienda, ni para cualquier clase de negocio, sino para puestos de ventas en plaza de mercado, tanto es así que se les dió la denominación de colmena que, según el nuevo diccionario de Colombianismos de Gunta Harnsch y Reinhold Werner (Tomo I, pág. 100, Edición Instituto Caro y Cuervo): tiene una acepción propia del castellano colombiano y especialmente de la costa Atlántica y es: "puesto de venta en un mercado público". Visto lo anterior, se tiene: la solicitud no es clara en cuanto las órdenes que se persiguen mediante tutela. Se limita a pedir que se protejan unos derechos fundamentales, y, en forma preventiva solicita la

suspensión de las demoliciones de las colmenas y en forma definitiva que se aplique el artículo 25 del decreto 2591 de 1991 (condena en costas e indemnización de perjuicios). De manera que para fallar se requiere examinar si en verdad se han violado los derechos al trabajo, a la propiedad, a la posesión, al debido proceso y a la vivienda. Y, si alguno ha sido vulnerado o amenaza serlo, se darán las órdenes pertinentes.

Pues bién: la Corte Constitucional ha considerado que el derecho a la vivienda no es derecho fundamental, como tampoco lo es el derecho de posesión, salvo que la afectación de éstos implique adicionalmente una violación a un derecho que si sea fundamental. No es el caso de la presente acción, además, ya se aclaró que colmena no es vivienda sino puesto de venta en un mercado público, luego la tutela no puede prosperar en cuanto a esos derechos.

En lo referente al derecho de propiedad sobre el inmueble donde están las colmenas, hay una equivocación en la solicitud al calificar como propietarios a los colmeneros, justificándose tal opinión en una comunicación de las Empresas públicas municipales de Barranquillla en la cual se les dijo que eran dueños. Es sabido que la propiedad inmueble se demuestra con el certificado de libertad expedido por el registrador de IIPP y en el presente caso no podían presentarlo por la sencilla razón de que el inmueble sobre el cual se levantan las colmenas es de uso público, es una plaza, esto no ha sido puesto en tela de juicio. Si algunos pocos colmeneros efectuaron el llamado registro de construcción, esto no los convierte en dueños del inmueble. No se puede decir que la tierra adhiere a la construcción porque el Código Civil al establecer la accesión establece todo lo contrario: que la construcción accede a la tierra (el bién mueble al inmueble).

Hay también una equivocación en la solicitud al indicar que esas construcciones (colmenas) en el “Mercado piloto de Barranquilla” se dieron a título de indemnización para que sus ocupantes abandonaran en 1977 otro terreno del Estado que venían ocupando. En primer lugar en el convenio suscrito no se habló de indemnización. En segundo lugar no se podía indemnizar porque anteriormente estaban en terrenos de uso público y habría objeto ilícito si se indemnizara por esa ocupación de hecho. Luego, la reubicación ocurrida en 1977, buscó solucionar un problema de orden social y aún no se ha dado decisión judicial alguna que resuelva que hubo usucapión sobre los bienes muebles que sirvieron para la construcción de la colmena. En conclusión, los colmeneros son ocupantes, pero no propietarios del inmueble donde están ubicados y que ha dado origen a esta tutela, luego no puede considerarse

violado el derecho de propiedad porque no lo tienen.

Si son ocupantes, para poder desalojarlos se requiere una actuación policiva o un procedimiento judicial, según el caso. Y, dadas las características que se presentan en el llamado mercado piloto de Barranquilla (altísimo grado de insalubridad y necesidad de integrar una zona en la proyección urbana de la ciudad) la recuperación del espacio público es urgente. Pero, hay que efectuar actuaciones dentro de la ley y es obvio que se viola el debido proceso si se aspira a desalojar sin trámites previos, y en este sentido estuvo bién concedida la medida preventiva de suspender esa via de hecho consistente en desalojar sin fundamento en providencia alguna. Lo que no tiene explicación es por qué en la sentencia de primera instancia no se ratificó esa determinación. Y, mucho menos tiene validez la apreciación del juez de segunda instancia quien asimiló un convenio inter-institucional (que no es acto administrativo, ni providencia judicial) con una actuación policiva de recuperación de espacio público. Mientras no haya una providencia o una resolución dictada dentro de un debido proceso y que esté ejecutoriada no se pueden desalojar quienes aún permanecen en las colmenas.

En cuanto al derecho al trabajo: ya esta Corte ha dicho que cuando surge conflicto entre este derecho fundamental y la recuperación del espacio público prefiere éste. Pero, según se explicó, tiene ocurrencia la teoría de la confianza legítima, lo cual conlleva una política de reubicación de quienes vayan a ser desalojados, que bien puede acontecer paralela a la orden de desalojo, y, esto sería lo prudente. Pero la Corte no puede tomar concretas medidas a este respecto porque estaría presumiendo que sí va a haber una providencia que ordena el desalojo. Se dirá que existe la amenaza, siendo ello así, cabe un llamado a prevención, para que en lo sucesivo no se desaloje sin respaldo jurídico válido y para que en los casos en que haya la confianza legítima explicada en el presente fallo, se hagan simultàneamente en formas autónomas las diligencias necesarias para la reubicación bién sea para vivienda o para puesto de venta en mercado público, según se concerte.

Respecto de aquellas personas a quienes ya les ha sido demolida la colmena, su situación escapa a la presente acción de tutela. Para las personas que autorizaron el desalojo y concertaron el traslado a otro sitio, firmando el acta de entrega de lo que antes ocupaban, HICIERON UNA CONCERTACIÓN VÁLIDA. No quedan, entonces, esas personas (pertenecientes a la asociación y ocupantes en el momento del desalojo) cobijadas por las determinaciones

que se tomen en esta sentencia. Pero como la entidad que interpuso la tutela dice que en muchos casos dicha concertación la hizo FONVISOCIAL con quienes no eran los legítimos ocupantes de las colmenas, entonces, los afectados pueden interponer la correspondiente acción de reparación directa que podría conducir a una indemnización de perjuicios, si hay daño antijurídico (art. 90 C. P. y art. 85 C.C.A), esa es la vía adecuada, y, existiendo ésta, no hay lugar a la indemnización dentro de la acción de tutela, establecida en el artículo 25 del decreto 2591 de 1991. Pero como la misma FONVISOCIAL aportó al expediente una carpeta con las "Actas de entrega de vivienda de invasión" para explicar que sí se había dado solución a los 81 ocupantes de las colmenas que fueron destruidas, y de dichas actas surge que al parecer se suscribieron con quienes no eran colmeneros sino posiblemente ocupantes de otras zonas que irían ser recuperadas, apareciendo en dichas actas fechas posteriores al acto de desalojo, señalándose dirección equivocada (calle 30 en vez de calle 10) y no correspondiendo los nombres de quienes autorizan con quienes venían siendo realmente los ocupantes, es indispensable que la Personería del Distrito de Barranquilla conozca esta situación y la esclarezca porque durante muchos meses se partió de la base de que se solucionaría lo de los colmeneros antes de desalojarlos, y, como además se les destruyó el lugar de trabajo, este hecho debe ser investigado para tomar las medidas legales o contravencionales si a ello hubiere lugar. No quiere decir lo anterior que quedan olvidados en dicha solución los colmeneros a quienes se les tumbó la construcción y no se los reubicó, porque ellos perfectamente pueden llegar a una justa concertación con EDUBAR y FONVISOCIAL, o, como ya se indicó, iniciar las acciones judiciales correspondientes para la reparación de todos los daños, si a ello hubiere lugar.

PRECISIONES SOBRE PERSONERIA ADJETIVA Y TERMINOS:

Por último, esta Sala de Revisión debe hacer dos anotaciones de carácter procedimental:

a.- En todo poder se pueden mencionar varios apoderados, como ocurrió en el presente caso, pero como no pueden actuar a la vez, se considerará como principal al primero que figure y a los demás como sustitutos. Esta regla, que aparece en el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil, es de sentido común que se aplique por analogía en la acción de tutela.

b.- Por disposición constitucional (art. 86) en ningún caso podrán transcurrir más de diez

días entre la solicitud de tutela y su resolución. Se repite la regla en el artículo 29 del decreto 2591 de 1991:

“Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo…”.

Jurisprudencialmente se ha fijado esta subregla: se entiende que los diez días son hábiles. Es indispensable precisar que comienzan a contarse a partir del día siguiente en que el expediente llega o es repartido al juez competente, luego es equivocado computar los diez días a continuación del auto que avoca el conocimiento o que ordena iniciar el trámite de la acción tutela, auto que, entre otras cosas, no es necesario que se profiera; el Juez debe iniciar de inmediato la actuación o, si considera que debe corregirse la solicitud, proferir auto previniendo al solicitante para que en el término de tres días haga la corrección a la solicitud, de lo contrario se rechaza de plano.

Pero, si se incurre en estas dos equivocaciones (actuar dos apoderados al mismo tiempo, computar los diez días a partir del auto que dispone iniciar la actuación de la tutela), ello no da lugar a invalidar la actuación dados los principios de informalidad y de celeridad y porque hacerlo ocasionaría una desviación de lo que persigue la tutela.

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

R E S U E L V E:

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE las sentencias materia de revisión,la del Juzgado Sexto Penal de Barranquilla de 15 de abril de 1996 y la del Juzgado Noveno Penal del Circuito de la misma ciudad del 23 de mayo del presente año, que negaron la tutela impetrada y en su lugar:

TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso de quienes aún permanecen en las colmenas del “Mercado piloto de Barranquilla” en el sentido de que no pueden ser desalojados sino previos trámites legales o por concertación con Edubar S. A. y/o Fonvisocial y con diligencias paralelas hacia la reubicación, según se explicó en la parte motiva. Quedan amparados con esta decisión: la Asociación de colmeneros y puestos de ventas de Barranquilla, ACOLPUVEBA, como persona jurídica, y, quienes siendo socios de ésta venían

ocupando las colmenas en el momento de instaurarse la acción, y aún no han llegado a concertación con Forvisocial y/o Edubar S.A., según se indicó en la parte motiva de este fallo.

Segundo.- Hacer un llamado a prevención al MUNICIPIO DE BARRANQUILLA, EDUBAR S.A. Y FONVISOCIAL para que en adelante, tratándose de recuperación del espacio público, no procedan a desalojar sin providencia en firme o concertación con el ocupante, y que, en ambos casos, se hagan las diligencias propias para una adecuada reubicación.

Tercero.- Para efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991 el juzgador de primera instancia hará las notificaciones y tomará las determinaciones del caso.

Cuarto.- No hay lugar a costas ni a indemnización de perjuicios en esta acción de tutela.

Quinto.- Envíese copia de esta sentencia al Personero Municipal de Barranquilla, para que, si lo estima pertinente, haga las investigaciones del caso por las circunstancias anotadas en la parte motiva de esta sentencia y referentes a la demolición de unas colmenas al parecer sin la autorización de quienes legítimamente podían darla.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-575/92, M. P.: Alejandro Martínez Caballero; T-308/93, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz, T 617/95, M.P:: Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver T-225/92, M. P.: Ciro Angarita Barón, T- 617/95, M.P:: Alejandro Martínez Caballero.

4 García de Enterria Eduardo y Fernández Tomás-Ramón,Curso de Derecho Administrativo,Editorial Civitas-Madrid pág 375.