

ACCION DE GRUPO - Improcedencia / ESPACIO PUBLICO - Recuperación

En el caso presente mediante la acción de grupo interpuesta, pretenden los accionantes ser resarcidos de los perjuicios materiales sufridos con ocasión del desalojo de que fueron objeto, el cual fue adelantado por la Alcaldía Local de Kennedy. Para la Sala, tal como lo precisó el a-quo, la acción impetrada no tiene vocación de prosperidad, toda vez que los posibles perjuicios que puedan ocasionarse al accionante derivan no de la actuación de las autoridades de Santafé de Bogotá, D.C., contra las cuales se dirige la acción bajo estudio, sino que aquellos se originan en la conducta ilegal desarrollada por los accionantes. En efecto, el artículo 70 del Acuerdo 06 de 1990 "Estatuto para el Ordenamiento Físico de Santafé de Bogotá, D.C." al precisar los elementos que conforman el espacio público, indica que es el "... conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas...". Ahora bien, de las probanzas allegadas se tiene que la Alcaldía Local de Ciudad Kennedy el 30 de septiembre de 1997 profirió la Resolución 078-97 (fls. 3 a 6 c. 2°), mediante la cual declaró a los ahora accionantes como contraventores por ocupación del espacio público "... en la zona verde de cesión al Distrito ubicada en al calle 38 sur con carrera 86 costado occidental" (fl. 5 c. 2°), y ordenó la recuperación del mismo. En tales condiciones, es evidente que las autoridades distritales, obligadas a la defensa y recuperación del espacio público por mandato del artículo 82 de la Constitución Política, realizaron su actuación dentro de los precisos límites que la Carta y la Ley les imponen, como quiera que adelantaron el proceso con citación y audiencia de aquellos que a la postre resultaron afectados con la decisión de la administración. Ahora bien, los posibles efectos perjudiciales que pudieran sufrir los accionantes, no derivarían de la actuación de las autoridades del Distrito Capital, sino de la propia actividad de quienes, sin justificación legal, ocuparon ilícitamente el espacio público, actuación ésta contraria a la ley y de la cual no pueden ahora pretender derivar un provecho que resultaría a todas luces injusto. Tampoco puede aceptarse la tesis expuesta por los accionantes, según la cual se está atentando contra la actividad de producción de alimentos, que merece la especial protección el Estado (artículo 65 Constitución Política), por cuanto el amparo que deben brindar las autoridades a la actividad citada, sin duda, está referida a la que se desarrolla de manera lícita, pues de ninguna manera puede entenderse que las autoridades estén obligadas a proteger y auspiciar actividades no sujetas al ordenamiento legal colombiano.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

Santa Fe de Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil (2000).

Radicación número: AG-003

Actor: COOPERATIVA DE MERCADEO CAMPESINO Y SINDICATO DE VENDEDORES AMBULANTES DEL SECTOR COMERCIAL DE CORABASTOS - SINVACOR -

Demandado: ALCALDIA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA

Conoce la Sala de la apelación presentada por la actora contra la providencia del 7 de abril de 2000, proferida por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones.

I.- ANTECEDENTES

1.- La acción de grupo.

Mediante escrito presentado el 13 de octubre de 1999 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Cooperativa de Mercadeo COOMERCAMP y el Sindicato de Vendedores Ambulantes del Sector Comercial de Corabastos SINVACOR, a través de apoderado, promovieron la acción de grupo prevista en la Ley 472 de 1998, en la que formulan las siguientes pretensiones:

“Primera: Que el DISTRITO CAPITAL –ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA, es responsable de los perjuicios causados a los socios **de LA COOPERATIVA DE MERCADEO CAMPESINO – COOMERCAMP**, con personería jurídica No. 415 de Marzo 9 de 1989 expedida por el Dancoop, según Certificado (sic) de Existencia (sic) y representación (sic) Legal (sic) expedido por la Cámara de Comercio de Santa fé (sic) de Bogotá **y al SINDICATO DE VENDEDORES AMBULANTES DEL SECTOR COMERCIAL DE CORABASTOS – SINVACOR** con Personería Jurídica No. 5142 Social (sic) expedida por el Ministerio de Trabajo y **Seguridad Social**.

“Segunda: Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene al DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE Santafé DE BOGOTA, a pagar a los socios **de LA COOPERATIVA DE MERCADEO CAMPESINO – COOMERCAMP y al SINDICATO DE VENDEDORES AMBULANTES DEL SECTOR COMERCIAL DE CORABASTOS – SINVACOR**, los perjuicios de orden material u moral en la cuantía que determinen los peritos dentro de la presente Acción d e Grupo” (fl. 3 c.p. - mayúsculas y negrillas del texto).

Fundamentan sus pretensiones en los artículos 64, 65 y 88 de la Constitución Política y en los artículos “2341 y ss del C.C.”(fl. 3), arguyendo que

se trata de una “actuación negativa del Distrito Capital, que ha originado un caso de clara responsabilidad objetiva” (fl. 3 c.p.).

Al respecto, sostienen que al desalojarlos del sitio en donde regularmente desarrollaban sus labores, se omitió el deber de protección “... a los ciudadanos que hacen uso de los servicios de vivienda, recreación, salud, seguridad social CREDITO (sic) comercialización de productos, asistencia técnica para mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos asociados a la Cooperativa de Mercadeo Campesino” y tampoco se brindó la protección a la producción y mercadeo de alimentos a que se encuentran obligadas las autoridades, generándose así la responsabilidad deprecada “...por cuanto aquellos actos omisiones o descuidos entrañan una clara falla del Servicio (sic)” (fl. 4 c.p.)

2. Los hechos.

En síntesis se narran los siguientes:

2.1.- Los miembros de las asociaciones demandantes poseyeron quieta, pacífica y tranquilamente, por un tiempo continuo e ininterrumpido de aproximadamente veintidós años “... los predios ubicados en la carrera 86 entre calles 37 y 40 sur de la Localidad de Kennedy de esta ciudad” (fl. 2 c.p.), predios éstos de propiedad de la Comunidad San Juan de Dios.

2.2. Dentro de las actividades allí desarrolladas, los referidos asociados adelantaban las labores de “celadores del Humedal de la Vaca” (fl. 2 c.p.).

2.3.- Los días 7 y 8 de mayo de 1999 los demandantes fueron “... sorpresiva y violentamente desalojados del lugar en posesión legal, por la Policía Metropolitana de Santa fe (sic) de Bogotá...” (fl. 2 c.p.).

2.4.- Con anterioridad a dicho desalojo, los agremiados venían adelantando gestiones con el Secretario de Gobierno del Distrito Capital, con el Fondo de Ventas Populares, con la Red de Solidaridad Social y con el INURBE, con el objeto de solucionar de manera definitiva la situación jurídica de aquellos en relación con los terrenos que vienen poseyendo, circunstancias éstas que eran

de conocimiento del Alcalde Local de Kennedy, quien a pesar de esto ordenó el aludido desalojo.

3. Actuación de la entidad demandada.

El Distrito Capital, a través de apoderado, concurrió al proceso para oponerse a las pretensiones (fls. 102 a 115 c.p.).

Respecto de los hechos, precisa que no es cierto que los accionantes desarrollaran sus labores ocupando un inmueble determinado, sino que aquellos fueron desalojados de "... los andenes aledaños a los predios ubicados en la carrera 86 entre calles 37 sur y 40 sur, por la entrada 4 a Corabastos..." (fl. 103 c.p.), lugares éstos que se clasifican como espacio público, por lo cual la actuación de la administración se limitó al cumplimiento no sólo de la ley que le ordena defender el espacio público, sino también de lo dispuesto por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo proferido dentro del expediente número 99-175 de acción de cumplimiento.

De otro lado, precisa cómo los accionantes eran simples contraventores de las normas relativas al espacio público a quienes en ningún momento puede dárseles la calidad de "celadores" del Humedal de la Vaca, el cual por el contrario estaban destruyendo al rellenarlo con escombros.

4.- La audiencia de conciliación

Ante el a-quo se adelantó el trámite correspondiente a la audiencia de conciliación (fls. 144 a 152, 156 a 160, 176 a 180, 184 a 189 c.p.), sin que se llegara a ningún acuerdo.

5.- La providencia impugnada.

El a-quo denegó las pretensiones (fls. 219 a 236 c.p.), por cuanto encontró que los demandantes "...ocupaban zona de espacio público, sin haberse demostrado permiso, licencia o título jurídico alguno..." (fl. 230 c.p.), situación que dio lugar al trámite de una querrela policiva, adelantada con los trámites propios de éstos procesos y cuya decisión final, en la que ordenaba la restitución del

espacio público ilegítimamente ocupado, fue debidamente notificada a los interesados, quienes fueron pacíficamente desalojados.

De otra parte, señaló que no esta demostrada la posesión alegada por los accionantes (fl. 231), ni que desempeñaran funciones de celaduría respecto del humedal La Vaca (fl. 232).

Por último, luego de precisar que la Ley 472 de 1988 no es aplicable a los hechos ocurridos el 8 de mayo de 1999, señaló que "... no resulta demostrado que la causa generadora de los supuestos perjuicios individuales de los demandantes se constituyera en la diligencia policiva invocada como tal en la demanda, realizada en mayo 8 de 1999, la cual se realizó pacíficamente y, no produjo daños materiales, ni morales objetivos ni subjetivos, según las probanzas allegadas, a persona alguna" (fl. 2365 c.p.).

6- La apelación.

Inconforme con la decisión del a-quo, el representante legal de las entidades demandantes la impugnó (fls 237 y 238 c.p.), solicitando "**Revocación total del proceso** (sic) y citarnos para exponer nuevamente lo manifestado en el tribunal" (fl. 238 c.p.).

En el memorial de alzada, contiene afirmaciones que no se compadecen con el respeto que se debe a los jueces, pues hace manifestaciones tales como que solicita que se falle "en Derecho, no en política..." y que "La decisión del magistrado ponente es irrespetuosa al dudar de nuestro lugar de origen vale la pena preguntarle si probó o solicito (sic) pruebas al respecto y si los productos que comercializábamos se producen en las calles de la ciudad" (fl. 237 c.p.).

Indica que aunque la actuación de las autoridades distritales es anterior a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, sí puede ser aplicada en el caso concreto, pues este ocurrió después de que aquella fuera sancionada.

Por último afirma:

“Contradice este fallo la realidad Material (sic), por cuanto 15 (sic) después de desalojados los vendedores de su lugar de trabajo, el terreno fue ocupado por particulares, cercado y dado el servicio de parqueadero al servicio de personas con ánimo de lucro, sin que ninguna autoridad haya dicho algo y sin embargo se dice que tiene uso limitado según el Magistrado. Estos hechos fueron expuestos en los tres meses que tomo (sic) el tribunal como tiempo conciliatorio” (fl. 238 c.p.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrolladas a través de la Ley 472 de 1998, permiten exclusivamente la obtención del reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, cuando amenacen o vulneren los derechos de un conjunto de personas, siempre y cuando existan “condiciones uniformes respecto de una misma causa” (artículo 46 ibídem), origen de los daños reclamados.

Ahora bien, en el caso presente mediante la acción interpuesta, pretenden los accionantes ser resarcidos de los perjuicios materiales sufridos con ocasión del desalojo de que fueron objeto, el cual fue adelantado por la Alcaldía Local de Kennedy.

Para la Sala, tal como lo precisó el a-quo, la acción impetrada no tiene vocación de prosperidad, toda vez que los posibles perjuicios que puedan ocasionarse al accionante derivan no de la actuación de las autoridades de Santafé de Bogotá, D.C., contra las cuales se dirige la acción bajo estudio, sino que aquellos se originan en la conducta ilegal desarrollada por los accionantes.

En efecto, el artículo 70 del Acuerdo 06 de 1990 “Estatuto para el Ordenamiento Físico de Santafé de Bogotá, D.C.” al precisar los elementos que conforman el espacio público, indica que es el “... conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas...”.

Ahora bien, de las probanzas allegadas se tiene que la Alcaldía Local de Ciudad Kennedy el 30 de septiembre de 1997 profirió la Resolución 078-97 (fls. 3 a 6 c. 2°), mediante la cual declaró a los ahora accionantes como contraventores por ocupación del espacio público "... en la zona verde de cesión al Distrito ubicada en al calle 38 sur con carrera 86 costado occidental" (fl. 5 c. 2°), y ordenó la recuperación del mismo.

Dicha determinación fue notificada a los accionantes a través de avisos fijados en el lugar de la ilegítima ocupación (fl. 7 c. 2°) y mediante Edicto número 035/97 (fl. 8 c. 2°).

Así mismo, aparece que ante la inactividad de la mencionada alcaldía local para cumplir efectivamente lo dispuesto en la Resolución 078-97, la Corporación de Abastos de Bogotá S.A., impetró acción de cumplimiento la cual fue despachada por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 22 a 27 c. 2°), ordenando a la Alcaldía Local de Kennedy dar estricto cumplimiento al referido acto administrativo, para cuyo objeto confirió un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la ejecutoria de dicha providencia.

El 8 de mayo de 1999, la Alcaldía Local de Kennedy llevó a cabo la diligencia de restitución del espacio público indebidamente ocupado (fl. 28 c. 2°), en la cual se dejó constancia de que "...las casuchas que ocupan el lugar se encuentran totalmente desocupadas ya que en la noche anterior según información del Comandante se inició el desalojo en forma voluntaria..." (fl. 28), por lo cual se retiraron los escombros y se hizo entrega, al delegado de la Procuraduría de Bienes del Distrito, del bien público así recuperado.

En tales condiciones, es evidente que las autoridades distritales, obligadas a la defensa y recuperación del espacio público por mandato del artículo 82 de la Constitución Política, realizaron su actuación dentro de los precisos límites que la Carta y la Ley les imponen, como quiera que adelantaron el proceso con citación y audiencia de aquellos que a la postre resultaron afectados con la decisión de la administración.

Ahora bien, los posibles efectos perjudiciales que pudieran sufrir los accionantes, no derivarían de la actuación de las autoridades del Distrito Capital,

sino de la propia actividad de quienes, sin justificación legal, ocuparon ilícitamente el espacio público, actuación ésta contraria a la ley y de la cual no pueden ahora pretender derivar un provecho que resultaría a todas luces injusto.

Tampoco puede aceptarse la tesis expuesta por los accionantes, según la cual se está atentando contra la actividad de producción de alimentos, que merece la especial protección del Estado (artículo 65 Constitución Política), por cuanto el amparo que deben brindar las autoridades a la actividad citada, sin duda, está referida a la que se desarrolla de manera lícita, pues de ninguna manera puede entenderse que las autoridades estén obligadas a proteger y auspiciar actividades no sujetas al ordenamiento legal colombiano.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

CONFIRMASE la providencia impugnada, esto es, la proferida el 7 de abril de 2000, por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

COPIESE Y NOTIFIQUESE. CUMPLASE

MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ
Presidente Sala

JESUS Ma. CARRILLO BALLESTEROS

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

RICARDO HOYOS DUQUE

ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General