COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/141/19

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/141/19
Expediente	—
Fecha	2019-03-29
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	CARLOS BERNAL PULIDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Debido Proceso Disciplinario Y Derecho Al Trabajo De Comerciante De Plaza De Mercado
- Accion De Tutela Contra Particulares Cuando El Afectado Se Encuentra En Estado De Indefension
- Debido Proceso Disciplinario Por Entidad Particular

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Correspondía a la determinada por el reglamento interno ante conductas plaza de mercado, a que en los procesos disciplinarios que se adelanten, se Yamile Duarte Mendoza en contra de la Corporación de Comerciantes Plaza de

Texto completo

T-141-19 Sentencia T-141/19 DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO Y DERECHO AL TRABAJO DE COMERCIANTE DE PLAZA DE MERCADO- Vulneración al imponerle a accionante sanción que no correspondía a la determinada por el reglamento interno ante conductas contrarias a la convivencia de Plaza de Mercado ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES CUANDO EL AFECTADO SE ENCUENTRA EN ESTADO DE INDEFENSION- Lineamientos constitucionales para establecer si una persona se encuentra en estado de indefensión DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO POR ENTIDAD PARTICULAR- Alcance DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO- Protección constitucional DEBIDO PROCESO DISCIPLINARIO- Se exhorta a Corporación de Comerciantes de plaza de mercado, a que en los procesos disciplinarios que se adelanten, se garantice el derecho al debido proceso Referencia:

expediente T-7.085.404 Acción de tutela instaurada por Sonia Yamile Duarte Mendoza en contra de la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao.

Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019). La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES 1. Hechos . La accionante, Sonia Yamile Duarte Mendoza, trabajó hasta el 3 de julio de 2018 [1] como administradora de un vivero que funciona en el local número 83058A de la Plaza de Mercado de Paloquemao, “ubicado en el sector de flores y matas interno” [2] .

Ese día fue sancionada disciplinariamente por la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao (Comerpal), con la "suspensión definitiva del ingreso a las instalaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao" [3] . Esa decisión, adoptada por el administrador general de Comerpal, Juan Felipe Llano Naranjo, se fundó en que "la señora Sonia Duarte incurrió en conducta contraria a la convivencia dentro de la Corporación, cometió el ilícito de calumnia e injuria en contra de Comerpal, representante legal y administración general " [4] .

2. Antecedentes del proceso disciplinario. El 29 de mayo de 2018, Julia Viviana Reina Mendoza, prima de la accionante y empleada del mismo vivero en el que esta trabajaba, tuvo un altercado con la señora Diana Santamaría, administradora de un local vecino, y fue agredida físicamente por el esposo de esta última. Como consecuencia de estos hechos, la señora Reina Mendoza fue sancionada por Comerpal con "suspensión de ingreso a las instalaciones de la plaza de mercado por un término indefinido" [5] .

3. En protesta por la sanción impuesta a su prima, la accionante se presentó el 31 de mayo de 2018 "en la portería # 9 [de la plaza de mercado] en compañía de periodistas del canal City tv, donde pone entre dicho el buen nombre de la corporación y de sus colaboradores" [6] .

Además, durante los días siguientes, realizó varias publicaciones en la red social Facebook, en las que se quejó por dicha sanción [7] . En una de estas publicaciones, afirmó:

"Ya sabemos que no se puede hacer nada… Por que (sic) la Policía Nacional y la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao Juan Carlos Moreno Restrepo en calidad de representante legal violan los derechos humanos !! Negando el derecho al trabajo. Favorecen a los delincuentes… Son cómplices del maltrato hacia la mujer !! Negando sus derechos a la legítima defensa a la igualdad… El derecho al mínimo vital… Hoy son 5 días sin poder trabajar sin poder llevar el sustento a su hija" [8] .

4. El 31 de mayo de 2018, 13 comerciantes de la sección de viveros de la plaza de mercado enviaron una comunicación a la Administración General de Comerpal, con el fin de "solucionar la mala convivencia de la señora Sonia Duarte y sus empleados (…) ya que nos sentimos afectados por sus continuas ofensas con todos los vecinos y altercados constantes con la señora Diana Santamaría" [9] .

Así mismo, en comunicación recibida por Comerpal el 1.º de junio de 2018, otro grupo de 12 comerciantes de la plaza de mercado expresó su inconformidad "con los videos realizados y subidos a redes sociales por la señora Sonia Duarte, donde denigra la imagen de la Plaza de Mercado Paloquemao, comerciantes y visitantes, afectando las ventas o la visita de compradores" [10] .

5. A la semana siguiente, el 8 de junio de 2018, el administrador general de Comerpal, Juan Felipe Llano Naranjo, le remitió un memorando al Departamento Jurídico de esa entidad, en cabeza de Fernando Walteros Salinas, con "pantallazos en redes sociales (Facebook) correspondientes a la mala imagen que está ocasionando la señora Sonia Yamile Duarte denigrando de la Plaza de Mercado de Paloquemao, su consejo de administración y su presidente con el fin de que sirva de elemento probatorio evidente de la no aplicación del reglamento interno y su manual de convivencia" [11] .

Una semana después, el 15 de junio de 2018, el representante legal de Comerpal, Juan Carlos Moreno Restrepo, envió un memorando al administrador general y al director del Departamento Jurídico de esa entidad, en el que "enérgicamente les solicit [ó] aplicar los procesos disciplinarios a que haya lugar, a la señora Sonia Duarte", para lo cual "la administración general, aportará las pruebas necesarias con el objetivo de que estos procesos disciplinarios representen la contundencia y la máxima sanción" [12] .

6. Trámite del proceso disciplinario. En el auto de 16 de junio de 2018, el Departamento Jurídico de Comerpal abrió una indagación preliminar en contra de la accionante, por "actos que atentan contra la buena imagen de la corporación, del comercio en general y agresión a comerciantes y directivos de Comerpal a través de medios de comunicación y redes sociales" [13] .

Además, decretó la práctica de varias pruebas, entre ellas, escuchar a la accionante "en versión libre y espontánea" [14] . 7. El 20 de junio de 2018, se realizó la diligencia de versión libre y espontánea. La accionante acudió acompañada de dos apoderados, que solicitaron la práctica de pruebas [15] y la suspensión de la diligencia. El director del Departamento Jurídico de Comerpal, Fernando Walteros Salinas, accedió parcialmente a las pruebas solicitadas [16] y a suspender la diligencia, "para dar continuidad una vez reposen en las manos de la contra parte (sic) las pruebas solicitadas y se haya recepcionado las declaraciones (sic) de las personas que aleatoriamente se citen para esta" . No obstante, con el argumento de que los apoderados habían impedido el normal desarrollo de la diligencia, decidió darla por terminada. Al firmar el acta correspondiente, la accionante y sus apoderados dejaron constancia de su inconformidad [17] .

8. En fallo del 3 de julio de 2018 [18] , el administrador general de Comerpal, Juan Felipe Llano Naranjo, resolvió sancionar a la accionante "con suspensión definitiva del ingreso a las instalaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao".

Según la decisión, "[u] na vez analizadas las pruebas allegadas con la queja, y de acuerdo con la sana crítica y del simple cotejo con los hechos denunciados plasmados en el auto de apertura de la investigación, se puede evidenciar que evidentemente la señora Sonia Yamile Duarte Mendoza, valiéndose de medios y redes sociales de amplia difusión, con su injuria y calumnia, lesionó intereses jurídicamente tutelados como son la intimidad, el patrimonio económico, derecho al buen nombre, contra la estabilidad económica de Comerpal y sus afiliados-copropietarios de la Plaza de Mercado de Paloquemao" [19] .

Para imponer la sanción, se tuvo en cuenta la reincidencia de la accionante "en conductas atentatorias contra el orden y la convivencia". Finalmente, se indicó que contra esa decisión "únicamente procede el recurso de reposición".

9. Por intermedio de apoderado, la accionante presentó el recurso de reposición en contra de la decisión sancionatoria [20] . En su escrito, afirmó que Comerpal violó su derecho fundamental al debido proceso, porque:

"a) No se conocieron las pruebas que sustentaron el presente proceso. / b) No se permitió la oportunidad de solicitar y practicar pruebas por parte de mi poderdante. / c) No hay evidencia de los respectivos descargos / d) No se consignaron ni apreciaron los descargos del arrendatario y propietario del local [21] .

/ e) No existe ratificación de las denuncias presentadas por los quejosos". En cuanto a la sanción, advirtió que "no se explica cómo el funcionario sustanciador (…) contempla la máxima sanción establecida en el artículo 34 de la Resolución número 003 de 2017 [reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao] sin esgrimir dentro del presente fallo de única instancia prueba de las anteriores sanciones".

10. El recurso de reposición fue resuelto mediante el oficio de 18 de julio de 2018 [22] , que confirmó la decisión sancionatoria. En dicho oficio, el administrador general de Comerpal, Juan Felipe Llano Naranjo, señaló que "resulta un adefesio predicar la inexistencia de las pruebas que permitan llevar al convencimiento que la conducta de la investigada fue deliberada";

así mismo, que "las pruebas existentes al plenario le fueron puestas en conocimiento el día 20 de junio de 2018, de igual manera se le proyectó el video y se le puso de presente las quejas (sic) de los comerciantes".

De otro lado, indicó que la sanción "resulta proporcional a la conducta desplegada y menoscabo causado a la Corporación, comerciantes y peligro inminente al que se ha visto expuesto el representante legal por los comentarios

perversos, al tildar al señor Juan Carlos Moreno de violador de los derechos humanos, favorecimiento a delincuentes y cómplice del maltrato hacia la mujer” .

11. Solicitud de tutela [23] . El 3 de agosto de 2018, Sonia Yamile Duarte Mendoza presentó acción de tutela en contra de Comerpal. Según indicó, esa entidad vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo, porque (i) la sanción de suspensión definitiva del ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao desconoció lo previsto por el reglamento interno de esa plaza de mercado, y (ii) se impuso sin que se le permitiera exponer su versión de los hechos ni presentar y controvertir pruebas. Por esa razón, solicitó el amparo de los derechos presuntamente vulnerados y, en consecuencia, que Comerpal deje sin efectos la sanción y permita su ingreso a la plaza de mercado.

12. Respuesta de la entidad accionada [24] . En escrito radicado el 9 de agosto de 2018, John Francisco Aguilar Marcelo, vicepresidente de Comerpal, afirmó que esa entidad no vulneró el derecho al debido proceso de la accionante, porque fue sancionada de conformidad con el reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao, en virtud del cual “se citó a descargos, se escucharon las versiones de testigos, se evaluaron las pruebas, se profirió el fallo y se concedió el recurso de reposición”.

13. Sentencia de tutela de primera instancia [25] . El 21 de agosto de 2018, el Juzgado Sexto Penal Municipal de Bogotá resolvió “[n] egar la tutela incoada (…) por existir otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción laboral ordinaria” . En su sentencia, el juzgado concluyó que la accionante no ha iniciado “acción alguna para reclamar los derechos que considera no le han sido reconocidos, acudiendo a la Jurisdicción Ordinaria Laboral o de lo Contencioso Administrativo”.

14. Impugnación [26] . El 27 de agosto de 2018, la accionante impugnó la decisión del juzgado. En su escrito, aclaró que su solicitud de tutela no busca reclamar un derecho laboral .

De otro lado, reiteró que Comerpal vulneró su derecho al debido proceso, porque “a) no se conocieron las pruebas que sustentaron el [proceso disciplinario] / b) no se permitió la oportunidad de solicitar y practicar pruebas / c) no hay evidencia de los respectivos descargos (…) / d) no existe ratificación de las denuncias presentadas por los quejosos”.

Finalmente, cuestionó que Comerpal le hubiera impuesto la máxima sanción aplicable sin que existiera prueba de sanciones anteriores. 15. Sentencia de tutela de segunda instancia [27] .

En sentencia del 9 octubre de 2018, el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá confirmó la decisión de la primera instancia. A su juicio, la accionante no explicó las razones por las cuales considera que los medios de defensa judicial ordinarios son insuficientes para cuestionar la actuación de Comerpal. Así mismo, señaló que “no se evidencia prueba alguna que demuestre la concurrencia de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela en asuntos del derecho privado”.

16. Actuaciones en sede de revisión. Mediante el auto de 16 de enero de 2019, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas [28] , con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela elementos necesarios para adoptar una decisión de fondo. En el oficio OPT-A-036/2019 [29] , la Secretaría General de la Corte Constitucional solicitó el envío de las pruebas requeridas. Estas fueron aportadas por el representante legal de Comerpal, Juan Carlos Moreno Restrepo, mediante escrito de fecha 24 de enero de 2019 [30] .

II. Problema jurídico 17. Esta Sala de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Comerpal vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Sonia Yamile Duarte Mendoza al sancionarla disciplinariamente con la prohibición definitiva de su ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao ? 18.

A la luz de lo alegado por la accionante, esta Sala debe resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿Comerpal vulneró los derechos de defensa y contradicción de la accionante al no permitirle exponer su versión de los hechos, defenderse de las

acusaciones formuladas en su contra ni presentar y controvertir pruebas? Además, (ii) ¿Comerpal desconoció el debido proceso de la accionante al imponerle una sanción que no correspondía a lo previsto en el reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao para el supuesto de hecho en el que se encontraba la accionante? 19.

De acreditarse la vulneración de cualquiera de las facetas del derecho fundamental al debido proceso mencionadas en el párrafo anterior, también se acreditaría, a juicio de esta Sala, una vulneración del derecho al trabajo de la accionante, en la medida que la sanción impuesta por Comerpal le impidió, de manera injustificada, ejercer su actividad laboral como administradora del vivero que funciona en el local número 83058A de la Plaza de Mercado de Paloquemao.

III. Caso concreto 20. Legitimación en la causa. En el presente asunto, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva. En efecto, la tutela fue presentada por Sonia Yamile Duarte Mendoza, quien fue sancionada con la suspensión definitiva de su ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao, decisión que habría vulnerado su derecho fundamental al debido proceso.

Así mismo, la tutela se presentó en contra de Comerpal, entidad que le impuso dicha sanción a la accionante tras adelantar un proceso disciplinario en su contra.

21. Ahora bien, es necesario tener en cuenta que la entidad accionada es una corporación privada que agrupa a los copropietarios de la Plaza de Mercado de Paloquemao, y que está a cargo de la administración de dicho establecimiento comercial, también de carácter privado [31] . En todo caso, de conformidad con el inciso 5 del artículo 86 de la Constitución Política [32] y el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 [33] , la acción de tutela procede en contra de acciones u omisiones de particulares cuando: (i) prestan un servicio público, (ii) su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo o (iii) el accionante se halla en un estado de subordinación o indefensión frente al particular [34] .

En cuanto al estado de indefensión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este se presenta cuando el afectado por la acción u omisión del particular carece de medios de defensa o cuando, teniéndolos, resultan insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza a sus derechos fundamentales [35] .

22. La Sala advierte que, en el caso sub examine, la accionante se encuentra en una situación de indefensión frente a Comerpal, porque esa entidad (i) la sometió al trámite de un proceso disciplinario y (ii) al cabo de ese procedimiento, le impuso la sanción más gravosa prevista en el reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao para las personas que no tienen vínculos con Comerpal, consistente en la suspensión definitiva de su ingreso a ese establecimiento. Como consecuencia de lo anterior, Sonia Yamile Duarte Mendoza no está ejerciendo su actividad laboral como administradora del vivero que funciona en el local número 83058A de esa plaza de mercado. En esa medida, se encuentra inerme ante la decisión sancionatoria que le impuso la entidad accionada.

23. La acción sub examine cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. La Sala constata que la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad porque: (i) la accionante ejerció el único mecanismo de defensa del que disponía, al interponer el recurso de reposición en contra de la decisión sancionatoria. Así mismo, (ii) no contaba con un medio de defensa judicial diferente a la acción de tutela para cuestionar tal decisión. Si bien los jueces de instancia declararon improcedente la tutela porque, a su juicio, la accionante podía acudir a la jurisdicción laboral o a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cierto es que en el caso sub examine no se debaten asuntos propios de una relación de trabajo ni se cuestiona la decisión de una autoridad administrativa o de un particular que ejerza funciones públicas. Lo que se controvierte es el ejercicio de la potestad sancionadora de un particular (Comerpal) sobre otro particular (la accionante) [36] .

Por lo tanto, no era posible que la accionante acudiera a dichas jurisdicciones para buscar la garantía de sus derechos fundamentales. Ahora bien, la tutela cumple con el requisito de inmediatez, porque se presentó en un término razonable, esto es, un mes después de que se profirió la decisión sancionatoria.

24. Comerpal vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de la accionante. Esta Sala constata que Comerpal vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Sonia Yamile Duarte Mendoza, porque (i) desconoció sus derechos de defensa y contradicción, al no darle la oportunidad de presentar descargos, de defenderse de las acusaciones formuladas en su contra ni de presentar y controvertir pruebas.

Además, (ii) le impuso una sanción que no corresponde a lo previsto por el reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao para el supuesto de hecho en el que se encontraba. Estas irregularidades implicaron, además, una vulneración del derecho al trabajo de la accionante, quien, al ser sancionada con la suspensión definitiva de su ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao, no pudo volver a ejercer la actividad laboral que desempeñaba como administradora del vivero que funciona en el local número 83058A.

25. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la garantía del debido proceso, prevista por el artículo 29 de la Constitución Política, no involucra únicamente a las autoridades públicas, sino también a los particulares que se arrogan la facultad disciplinaria, es decir, la prerrogativa de imponer sanciones como una forma de mantener el orden en sus organizaciones [37] .

En estos casos, el disciplinado tiene derecho a que su proceso se adelante según reglas predeterminadas y con todas las posibilidades de defensa y contradicción [38] .

Con el fin de hacer efectivas estas garantías, ha dicho esta Corte, los entes privados deben fijar y respetar unos parámetros mínimos que delimiten el uso de su poder disciplinario, entre ellos, el traslado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados en contra del disciplinado; la posibilidad de que este formule descargos, controvierta las pruebas presentadas en su contra y allegue las necesarias para sustentar sus descargos, y la imposición de una sanción predeterminada que corresponda a los hechos que la motivaron [39] .

26. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha señalado que “[e] l papel del debido proceso es especialmente relevante, pues (…) se trata de un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales” [40] .

Así ocurre, por ejemplo, con el derecho al trabajo, cuyo ejercicio no puede ser restringido ni, mucho menos, impedido en virtud de procedimientos disciplinarios que desconozcan esa garantía superior. Cabe anotar que esta Corte ha considerado al trabajo como un derecho fundamental [41] que “ consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía ” [42] .

Tales medidas incluyen su amparo constitucional cuando ha sido afectado por el ejercicio arbitrario de la potestad disciplinaria. 27. Comerpal desconoció los derechos de defensa y contradicción.

Con base en el material probatorio que obra en el expediente, la Sala evidencia que Comerpal vulneró los derechos de defensa y contradicción de la accionante, porque esta no tuvo oportunidad de exponer su versión de los hechos, de defenderse de las acusaciones formuladas en su contra ni de aportar y controvertir pruebas.

28. En efecto, en la diligencia de “versión libre y espontánea”, que se llevó a cabo el 20 de junio de 2018, la accionante únicamente pudo manifestar que sabía por qué había sido citada y que trabajaba en el local número 83058A de la Plaza de Mercado de Paloquemao [43] . Esta diligencia, en principio, fue suspendida “para dar continuidad una vez reposen en las manos de la contraparte, las pruebas solicitadas y se haya recepcionado las declaraciones (sic) de las personas que aleatoriamente se citen”.

Sin embargo, por discrepancias con los apoderados de la accionante, el director del Departamento Jurídico de Comerpal, Fernando Walteros Salinas, decidió darla por terminada. Luego de esto, la accionante no fue citada a ninguna diligencia o actuación en la que pudiera ofrecer su versión de los hechos ni defenderse de los señalamientos hechos por comerciantes de la Plaza de Mercado de Paloquemao y directivos de Comerpal.

29. Así mismo, en el expediente no hay constancia de que las pruebas con base en las cuales se sancionó a la accionante hubieran sido trasladadas o puestas en conocimiento de esta o de sus apoderados ni, mucho menos, de que hubieran tenido la oportunidad de controvertirlas. El fallo sancionatorio enumera 11 pruebas documentales con las que, según dice, "se corrobora la conducta y obrar calumnioso e injurioso de la señora Sonia Duarte" .

En la decisión que resuelve el recurso de reposición, se afirma que "las pruebas existentes al plenario le fueron puestas en conocimiento [a la accionante] el día 20 de junio de 2018, de igual manera se le proyectó el video y se le puso de presente las quejas (sic) de los comerciantes".

Sin embargo, en el acta correspondiente a la diligencia de "versión libre y espontánea" que se realizó ese día, no hay constancia de que esto hubiera ocurrido [44] .

Al contrario, cuando el director del Departamento Jurídico de Comerpal decidió suspender la diligencia, indicó que esta continuaría "una vez reposen en las manos de la contraparte, las pruebas solicitadas", cosa que, como se explicó en el párrafo anterior, nunca ocurrió.

30. Así las cosas, para la Sala es claro que Comerpal desconoció las garantías de defensa y contradicción de la accionante durante el trámite del proceso disciplinario que adelantó en su contra. Con ello, la entidad accionada incurrió en una evidente vulneración del derecho fundamental al debido proceso de Sonia Yamile Duarte Mendoza.

31. Comerpal violó el debido proceso, al imponer una sanción que no correspondía a los hechos que la motivaron. La Sala también advierte que la sanción de suspensión definitiva del ingreso de la accionante a la Plaza de Mercado de Paloquemao desconoció el debido proceso, pues no se ajustó a lo previsto en el artículo 34 del reglamento interno de la plaza de mercado para el supuesto de hecho en el que aquella se encontraba. De acuerdo con esa disposición, cuando una persona ajena a Comerpal incurre en actos contrarios a la convivencia considerados como falta grave, la intensidad de la sanción varía, dependiendo de si es la primera, la segunda o la tercera vez que se impone, así:

"a. Por primera vez suspensión en el ingreso a las instalaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao por un término de (30) días calendario y sanción pecuniaria equivalente a medio salario mínimo legal mensual vigente. / b. Por segunda vez suspensión en el ingreso a las instalaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao por un término de (45) días calendario y sanción pecuniaria equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. / c. Por tercera vez suspensión definitiva del ingreso a las instalaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao" [45] .

En el caso de la accionante, se trataba de la primera sanción que se le imponía. Con todo, fue castigada con la máxima sanción aplicable, es decir, la que corresponde cuando se trata de la tercera sanción, en contravía de lo dispuesto por el propio reglamento interno.

32. Ahora bien, es necesario aclarar que, en el 2015, Comerpal adelantó un proceso disciplinario en contra la accionante, en vigencia de un reglamento distinto (la Resolución 008 de 2006) [46] . Aquella vez, fue sancionada con la suspensión de su ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao por 30 días. Sin embargo, en un fallo de tutela del 8 de enero de 2016 [47] , el Juzgado 51 Penal Municipal con funciones de control de garantías de Bogotá ordenó que Comerpal adoptara "las determinaciones que correspondan a efectos de dejar sin efectos la decisión" [48] , porque "Sonia Yamile Duarte Mendoza no fue notificada del auto de apertura de fecha 28 de noviembre de 2015, respecto de la investigación

seguida en su contra” . La decisión de tutela fue acatada por Comerpal, que en oficio del 13 de enero de 2016 autorizó nuevamente el ingreso de la accionante a la plaza de mercado [49] .

De manera que esa sanción, declarada violatoria del debido proceso en sede de tutela, no constituye un antecedente disciplinario válido para determinar la sanción aplicable a la accionante en virtud del artículo 34 del reglamento interno de la plaza de mercado. Y aun si en gracia de discusión se aceptara que lo es, la sanción impuesta a la accionante en el asunto sub examine sería la segunda. Por lo tanto, tampoco habría lugar a la suspensión definitiva de su ingreso a la plaza de mercado, al tenor del citado artículo 34.

33. En suma, la Sala constata que Comerpal vulneró el debido proceso de la accionante, al imponerle una sanción que no correspondía a la previamente determinada en el reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao para el supuesto de hecho en el que se encontraba.

Esto es así, por cuanto Sonia Yamile Duarte Mendoza no había sido sancionada con anterioridad por actos contrarios a la convivencia en esa plaza de mercado y, pese a ello, fue castigada con la sanción más gravosa, es decir, la suspensión definitiva del ingreso a ese establecimiento, que solo se aplica cuando se trata de la tercera sanción.

34. Síntesis de la decisión. De conformidad con lo expuesto en los párrafos anteriores, esta Sala concluye que Comerpal vulneró el derecho al debido proceso de Sonia Yamile Duarte Mendoza en el trámite del proceso disciplinario que adelantó en su contra por conductas contrarias a la convivencia en la Plaza de Mercado de Paloquemao. La vulneración de esta garantía fundamental es evidente porque Comerpal (i) desconoció los derechos de defensa y contradicción de la accionante, al no darle la oportunidad de exponer su versión de los hechos, de defenderse de las acusaciones formuladas en su contra ni de presentar y controvertir pruebas. Además, (ii) le impuso una sanción que no correspondía a lo previsto por el artículo 34 del reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao para el supuesto de hecho en el que se encontraba. Estas irregularidades procesales implicaron, a su vez, una vulneración del derecho al trabajo de Sonia Yamile Duarte Mendoza, quien, al ser sancionada con la suspensión definitiva de su ingreso a la Plaza de Mercado de Paloquemao, no pudo seguir ejerciendo su actividad laboral como administradora del vivero que funciona en el local número 83058A de esa plaza de mercado.

IV. Decisión En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 9 de octubre de 2018 por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que resolvió confirmar la sentencia del 21 de agosto de 2018 proferida por el Juzgado Sexto Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá, en la que se negó el amparo constitucional invocado.

En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo de Sonia Yamile Duarte Mendoza. Segundo. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la decisión sancionatoria proferida el 3 de julio de 2018 y confirmada el 18 de julio del mismo año por la Administración General de la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao, y ORDENAR a esa entidad que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, permita el ingreso de Sonia Yamile Duarte Mendoza a las instalaciones de esa plaza de mercado.

Tercero. EXHORTAR a la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao a que en los procesos disciplinarios que adelante en aplicación del reglamento interno de esa plaza de mercado, garantice el respeto del derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto. LIBRAR , por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase, CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] La accionante afirma haber trabajado en ese establecimiento comercial durante 14 años, esto es, desde el 2004. En sede de revisión, el magistrado sustanciador le solicitó a Comerpal informar “desde y hasta qué fecha la señora Sonia Yamile Duarte Mendoza ejerció actividades comerciales en la Plaza de Mercado de Paloquemao” . Sin embargo, la entidad afirmó desconocer “la fecha desde la cual la señora Sonia Yamile Duarte ingresó a trabajar en el local 83058 A” (Cno. de Revisión, fls. 89 vto. y 94 vto).

[2] Cno. 1, fl. 22 [3] Cno. 1, fl. 28 vto. [4] Cno. 1, fl. 27 vto. [5] Cno. 1, fl. 73 vto. [6] Así lo menciona el Departamento de Operaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao, en el oficio de 18 de junio de 2018, mediante el cual aportó al proceso disciplinario los videos que registran tales hechos (Cno. de Revisión, fl. 148).

[7] Copias de los pantallazos correspondientes a estas publicaciones obran en los folios 181 a 215 del Cno. 1. [8] Cno. 1, fl. 186 [9] Cno. 1, fl. 179.

[10] Cno. 1, fl. 175. [11] Cno. de Revisión, fl. 156. [12] Cno. 1, fl. 25. [13] Cno. 1, fl. 22. [14] Las otras pruebas decretadas por Comerpal en el auto de apertura de indagación preliminar fueron: (i) informes presentados por el personal de operaciones de la plaza de mercado; (ii) queja radicada con el número 9313 del 1 de junio de 2018, presentada por comerciantes del sector de matas y flores; (iii) copia de las publicaciones en redes sociales realizadas por la investigada; (iv) solicitar a la oficina de archivo de Comerpal los antecedentes de la investigada por “la afectación a la sana convivencia”;

(v) escuchar en versión libre al personal de operaciones que estuvo presente el día en que la investigada se presentó en la plaza de mercado con periodistas de City TV; (vi) escuchar en versión libre a María Eulalia Mancera y Carlos Humberto Poveda, vecinos del local en el que trabajaba la investigada, y (vii) las demás pruebas conducentes y pertinentes que surjan de las ordenadas. En oficio de la misma fecha, la entidad citó a la investigada a versión libre para el día 20 de junio de 2018.

[15] Los apoderados de la investigada solicitaron las siguientes pruebas: (i) copia de todas las carpetas correspondientes al proceso disciplinario; (ii) citar a los firmantes de la queja radicada con el número 9313 del 1 de junio de 2018, para que confirmaran su contenido; (iii) carta del 18 de junio de 2018 firmada por Blanca Lucila Sánchez; (iv) queja radicada con el número 9448 del 1 de junio de 2018; (v) carta radicada con el número 9294 del 31 de mayo de 2018; (vi) copia de los videos de los días 29 y 31 de mayo de 2018, y (vii) citación al periodista de City TV. Además, solicitaron estar presentes en las diligencias donde se confirmara el contenido de las cartas y quejas radicadas ante Comerpal, así como en la declaración del periodista de City TV. De igual manera, que Comerpal se comprometiera a entregar el material probatorio y programar la práctica de las pruebas solicitadas.

[16] En atención a las solicitudes de los apoderados de la investigada, el Director del Departamento Jurídico de Comerpal dispuso: (i) interrogar a tres de las personas firmantes de la queja radicada con el número 9448 del 1 de junio de 2018, elegidas de manera aleatoria; (ii) en caso de que se citara al periodista de City TV, informar a los apoderados de la investigada, para que se hicieran presentes en la diligencia; (iii) solicitar al Departamento de Monitoreo de la plaza de mercado que allegara los videos de la portería 9 correspondientes al día 31 de mayo. Es necesario aclarar que estas pruebas no fueron practicadas en los términos ordenados por el Departamento Jurídico de Comerpal en la diligencia de versión libre de Sonia Duarte. En efecto, (i) de las personas firmantes de la queja radicada con el número 9448, únicamente obra el testimonio de la señora Clarita Pardo Ríos, que fue rendido el 18 de junio de 2018, es decir, antes de la diligencia de versión libre de Sonia Duarte (Cno.

de Revisión, fl. 139); (ii) el periodista de City TV no fue citado, y (iii) los videos de la portería 9 correspondientes al 31 de mayo de 2018 fueron aportados por el Departamento de Operaciones de la Plaza de Mercado de Paloquemao el 18 de junio de 2018, es decir, antes de la diligencia de versión libre de Sonia Duarte (Cno. de Revisión, fl. 148).

[17] Cno. de Revisión, fls. 131 al 136. [18] Cno. 1, fls. 25 al 27. En el asunto de la decisión sancionatoria se lee: “Fallo de única instancia”.

[19] Las pruebas que, según el fallo, fueron valoradas dentro de la actuación disciplinaria son: (i) queja con radicado 9294 del 31 de mayo de 2018, firmada por 13 personas; (ii) queja con radicado 9313 del 1 de junio de 2018, firmada por 12 personas; (iii) queja con radicado 9448 de 18 de junio de 2018, firmada por 24 personas; (iv) video que registra los comentarios de la señora Sonia Duarte en contra del representante legal de Comerpal; (v) 35 folios con pantallazos tomados de las redes sociales de Sonia Duarte y de Comerpal; (vi) video publicado en Facebook;

(vii) video identificado como “p8, 31-05-18”; (viii) versión libre y espontánea de Clarita Pardo Ríos; (ix) versión libre y espontánea de Flor Ángela Gil Hernández; (x) versión libre y espontánea de Karen Estefany Hernández, y (xi) copia de informe de la supervisora de la empresa de vigilancia Dinapower.

[20] Cno. 1, fls. 29 al 43. [21] Estos descargos obran a los folios 123 al 126 del Cno. de Revisión. [22] Cno. 1, fls. 45 al 47. [23] Cno. 1, fls. 1 al 17.

[24] Cno. 1, fls. 96 al 99. [25] Cno. 1, fls. 227 al 235. [26] Cno. 1, fls. 239 al 244. [27] Cno. 2, fls. 4 al 10. [28] Cno. de Revisión, fls. 89 al 90. En dicho auto, se dispuso oficiar a Comerpal , para que enviara c opia íntegra del expediente del proceso disciplinario adelantado en contra de la accionante e informara: a) si la sanción disciplinaria impuesta a la accionante se encontraba vigente; b) si la accionante fue objeto de sanciones disciplinarias anteriores por parte de Comerpal ;

c) desde y hasta qué fecha la accionante ejerció actividades comerciales en la Plaza de Mercado de Paloquemao, en qué calidad las ejerció y qué tipo de vínculo tuvo con Comerpal durante ese tiempo; d) cuál es la naturaleza jurídica de Comerpal, qué entidad ejerce funciones de vigilancia y control sobre Comerpal y si las decisiones adoptadas por Comerpal, incluidas las de tipo sancionatorio, son objeto de recurso o revisión ante dicha entidad de vigilancia y control; e) ante qué instancia, autoridad o entidad se surte el recurso de apelación al que se refiere el artículo 38 del reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao, si las personas que no tienen la calidad de copropietarios pueden interponer dicho recurso y qué recursos pueden interponer las personas que no tienen la calidad de copropietarios en contra de las decisiones sancionatorias de Comerpal.

[29] Cno. de Revisión, fl. 91. [30] Cno. de Revisión, fls. 94 al 264. A los interrogantes, Comerpal respondió: a) la sanción impuesta a la accionante está vigente; b) la accionante fue sancionada disciplinariamente en 2015, por actos de agresión física y verbal;

c) se desconoce la fecha desde la cual la accionante comenzó a trabajar en el local 83058 A; d) Comerpal es una entidad sin ánimo de lucro; está sujeta a inspección, vigilancia y control de la Subdirección de Personas Jurídicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y las sanciones que impone por el incumplimiento del reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao no son objeto de revisión por esa subdirección; e) el artículo 38 de dicho reglamento se aplica a los copropietarios que cometan faltas, y la apelación la resuelve el Consejo de Administración; finalmente, para las personas ajenas a Comerpal, no se prevé un procedimiento especial.

[31] El artículo 1.º de los estatutos define a Comerpal como “una entidad sin ánimo de lucro, creada como Corporación para velar por los intereses gremiales, comerciales, sociales, colectivos y del medio ambiente de todos los comerciantes que trabajan en la Plaza de Mercado de Paloquemao”, Cno. 1, fl. 104. Así mismo, en los considerandos del reglamento

interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao (Resolución 003 de 2017), se indica que esa plaza “es de carácter privado; el predio donde funciona, es una copropiedad en común y proindiviso, siendo afiliados a Comerpal, los comerciantes que consignaron dineros para su compra”, Cno. 1, fl. 120 .

También en los considerandos del reglamento interno, se advierte que “para el ejercicio de la Administración de las instalaciones de la plaza de mercado de Paloquemao, ‘Comerpal’ a través de sus órganos de administración y su Administrador General adelantará todas aquellas actividades, entre las cuales se encuentran: velar por el funcionamiento idóneo de las instalaciones de la plaza de mercado de Paloquemao…”, etc., Cno. 1, fl. 120 .

[32] Constitución Política de Colombia, artículo 86, inciso 5: “La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

[33] Decreto 2591 de 1991, artículo 42: “ Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución. / 2. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía. / 3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación de servicios públicos. / 4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización. / 5. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace el artículo 17 de la Constitución. / 6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas corpus, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución. / 7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma. / 8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas. / 9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

[34] Véanse, por ejemplo, las sentencias T-1085 de 2004, T-735 de 2010, T-012 de 2012, T-634 de 2013, T-145 de 2016, T-117 de 2018, entre muchas otras.

[35] Al respecto, sentencias T-290 de 1993, T-012 de 2012 y T-798 de 2007. [36] El inciso segundo del parágrafo 3 del artículo 33 del reglamento interno de la Plaza de Mercado de Paloquemao enumera dentro de las personas sin vínculos con Comerpal a los “arrendatarios, dependientes, empleados de los establecimientos de comercio, coteros, auxiliares de carga” , entre otros.

Como se mencionó en el párr. 1 de esta providencia, la accionante trabajaba como administradora de un local de la plaza de mercado, es decir, era empleada de un establecimiento de comercio.

[37] Sentencias T-433 de 1998, T-605 de 1999 y C-593 de 2014. [38] Sentencia T-470 de 1999. [39] Véanse, al respecto, sentencias T-944 de 2000, T-917 de 2006 y C-593 de 2014.

[40] Sentencias T-515 de 2015 y T-976 de 2012. [41] Sentencia T-457 de 1992. [42] Sentencia C-107 de 2002. Esta sentencia se refiere al derecho al trabajo, en los términos del artículo 25 de la Constitución Política.

[43] Cno. 1, fl. 23. [44] Cno. 1, fls. 23 al 24. [45] Cno. 1, fl. 136. [46] Copias de las actuaciones desarrolladas en este trámite obran en los folios 196 a 264 del Cno. de Revisión.

[47] Cno. 1, fls. 81 al 90. [48] Cno. 1, fl. 89. [49] Cno. de revisión, fl. 196.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 4 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.