

T-115-95

Sentencia No. T-115/95

DERECHO AL ESPACIO PUBLICO/DERECHO AL TRABAJO-Coexistencia/VENDEDOR AMBULANTE

Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias del vendedor o comerciante informal, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales “deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación, de manera que se concilien en la práctica los intereses encontrados.

ADMINISTRACION PUBLICA-Ineficiencia

Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, comparta, casi con seguridad, daños que, por el mismo caos generado en la falta de previsión de quienes debieran desplegarla en grado sumo habida cuenta de sus responsabilidades públicas, se salgan de su propio control y se produzca, entonces, además del perjuicio al interés colectivo, una violación a los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación. La responsabilidad por la vulneración de los derechos en casos como el señalado recae en la administración. Sería injusto que la soportaran los particulares, sobre todo si, como sucede en el caso bajo examen, ellos están ejerciendo una actividad lícita.

VENDEDOR AMBULANTE-Ubicación/VENDEDOR AMBULANTE-Discriminación

La Corte que la administración municipal de Ibagué vulneró los derechos a la igualdad y el trabajo de los accionantes, no por haber programado un desalojo del espacio público -pues allí hizo prevalecer, como era su obligación, el interés general sobre el particular-, sino por haber concebido la ampliación de la plaza de mercado con una capacidad a todas luces insuficiente, y por haber planeado el acceso a los puestos de trabajo dentro del inmueble con base en un proceso en el que imperó el más absoluto desorden administrativo, a tal punto que de las pruebas allegadas no se extrae siquiera la conclusión de si hubo o no sorteo para efectuar las adjudicaciones. Sea que así hubiera ocurrido o que se hubiere procedido sin

razonable criterio e ignorando la realidad de cada caso, la caprichosa distribución de los lugares de ubicación en la plaza implicó injustificada discriminación entre personas que se hallaban en las mismas circunstancias.

MUNICIPAL-Falta de planeación

La administración municipal de Ibagué (Alcaldía y Empresas Públicas) no fue cuidadosa en la planeación del programa que debería llevar a cabo para despejar el espacio público, mediante construcciones adicionales en la plaza de la 21, ni para reubicar a los vendedores informales de productos agrícolas, pues las obras adelantadas han debido partir de un adecuado, pleno y oportuno conocimiento de las necesidades de espacio, a fin de poder incluir dentro del inmueble a todos los vendedores.

VENDEDOR AMBULANTE-Adjudicación de puestos/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por errónea adjudicación

Se impone amparar los derechos de los peticionarios en cuanto ha sido establecido sin duda que el programa de desocupación del espacio público y posterior adjudicación de puestos, no se hizo en condiciones que garantizaran el derecho a la igualdad.

JUEZ DE TUTELA-Improcedencia de orden administrativo

La tarea del juez de tutela no consiste en señalar pautas específicas de carácter técnico, presupuestal o administrativo, sino en proteger, mediante órdenes de inmediato cumplimiento, los derechos fundamentales, dejando a la administración en libertad de actuar, para cumplir tales disposiciones, dentro de su órbita funcional y con arreglo a las competencias de las cuales es titular.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expedientes acumulados T-48621, T-48625, T-48633, T-50218, T-50233, T-50234, T-50235, T-50236, T-50244, T-50313, T-50314, T-50315, T-50317, T-50318, T-50319, T-50320, T-50321, T-50322, T-50323, T-50787, T-50788, T-50789, T-50790, T-50791, T-50792, T-50793, T-50936, T-50937, T-50938.

Acciones de tutela instauradas por MARIA BETTY CRISTANCHO y otros contra El ALCALDE

MUNICIPAL Y EL GERENTE DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE IBAGUE.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

La Corte Constitucional, por intermedio de su Sala Quinta de Revisión, procede a efectuar el examen de los fallos proferidos para resolver sobre el asunto en referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

MARIA BETTY CRISTANCHO, JOSE HEINER GUZMAN V., CILENIA SANTAFE, MARIA IDALIA HERNANDEZ, CECILIA SIERRA, HECTOR HUGO MEDINA M., TEODOCIA DUCUARA DE OVIEDO, ELIZABETH POLANIA CIFUENTES, PEDRO JOSE AFANADOR PEREZ, MARIA DE LOS ANGELES NAVARRO, MARTIN ARIAS ANDRADE, ESPERANZA RAMIREZ, JOSE HUMBERTO ROSAS, ANA CONSTANTINA POLONIA ARANGO, MARTHA MANRIQUE MANRIQUE, LUZ MILA TRUJILLO, JOSE ARCANGEL RANGEL O., VICENTE HERNANDEZ, MARIA DIOMAR MORALES, CESAR RODRIGUEZ PEÑUELA, ISMAEL BONILLA SIERRA, CARLOS ALBERTO DAZA, IMELDA SANTA LOZANO, ABEL AFANADOR PEREZ, DAVID TORRES AGUIAR, BEATRIZ BALLESTEROS S., ANACELY JIMENEZ DE LOZANO, CARMEN ELENA CIFUENTES y MARIA ANAIS MURILLO, todos vendedores de productos agrícolas de la plaza de mercado de la calle 21 en la ciudad de Ibagué, ejercieron sendas acciones de tutela contra el Alcalde y contra el Gerente de las Empresas Públicas Municipales, por considerar que les habían sido vulnerados sus derechos de trabajo y de petición y que, con las actuaciones de los señalados funcionarios, se atentaba contra la familia como núcleo esencial de la sociedad.

Expresaron los accionantes que llevaban varios años ejerciendo su actividad comercial en el “reguero” de la mencionada plaza de mercado.

La administración, según los accionantes, planeó la construcción de un “planchón” cubierto en donde serían ubicados más de ciento setenta (170) vendedores, con el objeto de descongestionar una calle del lugar.

A la postre, únicamente cupieron noventa (90) vendedores, mientras los demás -entre los cuales se encontraban los accionantes- quedaron desubicados y despojados de la oportunidad de trabajar.

Dijeron finalmente que, cuando tratan de poner en venta los productos de su negocio en el sitio en el cual tenían sus puestos, son atropellados por la fuerza pública o detenidos, al paso que les decomisan los alimentos que ofrecen.

II DECISIONES JUDICIALES

Las solicitudes de tutela fueron resueltas en contra de los vendedores, tanto en primera como en segunda instancia, pues el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué - Sala Laboral- y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia -ésta en los casos en que hubo impugnación- consideraron que el Alcalde y las Empresas Públicas habían actuado bien y en ejercicio de sus atribuciones, buscando conciliar el derecho al trabajo de los comerciantes que ejercen sus actividades en calles adyacentes a la plaza de mercado con el derecho al espacio público y a la seguridad personal, de los cuales son titulares las personas que transitan por el sector, si bien el objetivo de adecuar la plaza de mercado para ubicar a todos los vendedores de productos agrícolas no se logró por imposibilidad física.

Igualmente, los jueces consideraron que se trataba de una situación causada por el desorden de los vendedores, quienes se encuentran representados por diversas entidades gremiales que procuran obtener, cada una, el mayor número de puestos asignados en la plaza, con las consecuencias que ello implica para la distribución de los locales construidos.

El Tribunal puso de presente en su providencia que, si bien se estaba ante un problema social, los jueces no podían impartir las órdenes necesarias para solucionarlo pues, en caso de hacerlo, se convertirían en coadministradores.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos al resolver sobre las acciones de tutela instauradas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según las reglas del Decreto 2591 de 1991.

Las providencias materia de examen fueron seleccionadas, acumuladas y repartidas a esta Sala.

Teniendo en cuenta la unidad de materia y puesto que la totalidad de las acciones se dirigían contra las mismas autoridades, se decidirá en conjunto mediante un solo fallo.

El conflicto entre el espacio público y el derecho al trabajo. Necesidad de su armonización. Responsabilidad de la administración pública. Responsabilidad de los trabajadores informales. Responsabilidad de terceros.

Situaciones como la planteada en relación con los vendedores de la plaza de mercado de la 21 en la ciudad de Ibagué han sido abordadas en oportunidades anteriores por la Corte Constitucional.

Aparece de bulto en estos casos el conflicto entre el interés general, implícito en la utilización del espacio público, y el derecho al trabajo de quienes lo han venido ocupando y deben ser desalojados de él.

La Constitución Política expresa con claridad que el trabajo es un derecho fundamental y que, en todas sus modalidades, merece la especial protección del Estado (artículo 25 C.P.), pero también señala que una de las bases de la convivencia en el Estado colombiano es el predominio del interés general (artículo 1º) y que es deber de las autoridades velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular (artículo 82 C.P.).

Es a la jurisdicción a la que corresponde en últimas resolver sobre la pugna de intereses, como lo indicó la Corte desde su Sentencia T-225 del 17 de junio de 1992 (M.P.: Dr. Jaime Sanin Greiffenstein), pues a su cuidado está la defensa de los derechos fundamentales involucrados.

A los términos de dicho fallo se remite ahora la Corte para reiterar que el asunto debe ser solucionado teniendo en cuenta no solamente el contenido material del derecho al trabajo y la necesidad de un efectivo cuidado administrativo en el manejo y conservación del espacio público, sino la realidad incontestable del acontecer social, que no se puede ignorar por cuanto constituye elemento de primordial importancia en el curso de la controversia: "...la presencia de un fenómeno nuevo que acompaña al trabajo en estas circunstancias, como es el de la economía informal, que es fruto de nuestras tradicionales penurias y que requiere de un delicado tratamiento humano y económico como solución, entre otros, al problema del

desempleo y la descapitalización en forma que la someta a la ley y la incorpore al mundo de la institucionalidad”.

Ha observado la Corte que, si bien del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias del vendedor o comerciante informal, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución.

“Se impone por lo tanto -agrega- establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común” (C.P. art. 82), así como de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar” (C.P. art. 54)”.

Ha advertido la Corte -y lo vuelve a hacer en este caso, cuyas características reflejan la trascendencia de lo afirmado- que, cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales “deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación” (se subraya), de manera que se concilien en la práctica los intereses encontrados.

Con base en las mismas razones, en otro caso similar al presente, la Corporación insistió en que la prevalencia de la obligación estatal de recuperar el espacio público sobre intereses particulares, no lo exonera del deber de diseñar políticas tendientes a proteger el trabajo de quienes resulten afectados con tales decisiones. Esas políticas -añadió- deben ser eficaces y oportunas.

Advirtió entonces:

“Las autoridades tendrán que hacer lo que esté a su alcance para lograr ubicar a los vendedores a quienes con anterioridad se les había permitido ocupar parte del espacio público, en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, sin el temor a ser desalojados, donde puedan ofrecer sus mercancías con las mínimas garantías de higiene y seguridad y donde no causen perjuicios a la comunidad en general” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-372 del 3 de septiembre de 1993. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

En cuanto a la competencia de las autoridades para regular el uso del suelo y del espacio público, la Corte ha destacado:

“Según lo dispuesto por la Constitución, el uso del suelo y del espacio público debe ser reglamentado en los distritos y municipios por los concejos, corporaciones que actúan en esta materia con base en lo preceptuado por el artículo 313, numeral 7º, de la Carta, en concordancia con las pertinentes disposiciones de la Ley 136 de 1994 y complementarias.

Por su parte, a los alcaldes, quienes ejercen la primera autoridad de policía en el municipio, les está asignada, según el artículo 315, numerales 1 y 3, de la Carta, la función de velar por el cumplimiento de las correspondientes normas constitucionales legales y reglamentarias. Les compete, entonces, expedir las autorizaciones o permisos a que haya lugar y ejercer la inspección y vigilancia sobre quienes ejercen actividades comerciales, adoptando las medidas tendientes al desarrollo de la preceptiva general e imponiendo las sanciones previstas a quienes se apartan de ellas. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-578 del 14 de diciembre de 1994).

Resulta claro, pues, que las autoridades municipales tienen a su cargo, en el orden administrativo, la conciliación de los intereses contrapuestos, con arreglo a la Constitución, y que se hacen responsables por los actos y operaciones administrativas que lleven a cabo en relación con la materia.

No cabe duda a la Corte en el sentido de que al actuar en defensa del espacio público, la administración municipal no puede vulnerar los derechos fundamentales de los afectados.

Ahora bien, los comerciantes reubicados en el curso de esta clase de programas no solamente adquieren derechos sino que contraen obligaciones y cargas correlativas, entre las cuales cabe destacar el uso adecuado, razonable, aseado y respetuoso de los puestos que se les asignan; la sujeción a las disposiciones administrativas de orden y seguridad, así como a las normas y reglamentos que regulan su actividad.

A este respecto debe recordarse que el derecho al trabajo no es absoluto y que también tiene el carácter de obligación social, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

La misma Carta, en su artículo 1º, ha señalado como características del Estado colombiano,

al lado del trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Es evidente, por otra parte, que la circunstancia de hacerse exigible a la administración la reubicación de los vendedores informales, para satisfacer sus legítimas necesidades de ocupación laboral, no puede prestarse al uso de prácticas desleales por parte de los favorecidos o de las asociaciones que los agrupan, ni tampoco puede tener el sentido -a todas luces abusivo- de facilitar a terceros la utilización ilegítima de la problemática social existente para fines políticos o para su beneficio personal, merced al ilícito comercio de los puestos.

Si cualquiera de las aludidas situaciones logra probarse, las autoridades públicas están en la obligación de adelantar las investigaciones necesarias y de formular las denuncias ante los funcionarios competentes, para que se impongan las sanciones a que haya lugar, inclusive las de carácter penal.

Derecho a la igualdad. Improcedencia del azar para regular el ejercicio de los derechos fundamentales.

Ha sido copiosa la doctrina constitucional en torno a los alcances y proyecciones del derecho a la igualdad, plasmado en el artículo 13 de la Carta Política.

Para los fines de este proceso es suficiente reafirmar lo dicho por la Sala Plena en el Fallo C-094 del 27 de febrero de 1993:

“El objeto de la garantía ofrecida a toda persona en el artículo 13 de la Carta no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes.

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características

desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquéllas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta.

De allí que el mismo artículo constitucional en mención haya estatuido que la actividad estatal se orientará al logro de la igualdad real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados y protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en posición de debilidad manifiesta. Esta función, que tiene fundamento en el concepto del Estado Social de Derecho, excluye las tendencias que pretenden hacer de la igualdad un rasero único, inmodificable y no susceptible de adaptaciones”.

Así, según el principio constitucional, toda actuación de las autoridades públicas respecto de un número plural de personas debe partir de la previa consideración acerca de las circunstancias en que todas ellas se encuentran, con el objeto de darles el mismo trato si las situaciones son iguales y de establecer las necesarias distinciones, proporcionales a las diferencias, si existen hipótesis distintas.

En ese orden de ideas, la medida que establezca tratos diversos debe estar razonable y objetivamente fundada, pues de lo contrario representa injustificada discriminación que, por serlo, vulnera el derecho a la igualdad.

Del propio modo, los actos o disposiciones en cuya virtud se favorezca a una persona o grupo respecto de las demás deben estar sustentados en motivos valederos que impliquen la realización del postulado de la igualdad material y efectiva, ya que la preferencia arbitraria lesiona gravemente el derecho de quienes no resultan beneficiados.

En el fondo de toda distinción caprichosa, en pro o en contra de quienes se encuentran cobijados por la misma situación, hay siempre una injusticia. Por eso el Derecho no puede prohijarla.

Si este criterio es aplicable a toda clase de asuntos, en los cuales una decisión deba aplicarse a muchos, resulta exigible con mayor razón cuando se trata de definir lo relativo al ejercicio de un derecho fundamental. Sostener que, sin razón o por motivos intrascendentes, unos

puedan acceder a él y otros no, equivale a violar tanto el derecho de que se trata como el derecho a la igualdad.

Así ocurre con el azar -que ha desempeñado papel importante en este proceso-, pues, si bien cabe como procedimiento aceptable cuando se trata de definir opciones en materias superfluas -como cuando se juega una lotería-, de ninguna manera puede tener lugar para establecer quién ejerce y quién no un derecho fundamental, pues de la esencia de éste es su atribución a la persona por el hecho de serlo, independientemente de cualquier consideración accidental. En ese sentido es terminante la Constitución al establecer que el Estado Social de Derecho está fundado, entre otros elementos, en la dignidad humana (artículo 1º C.P.); que las autoridades de la República están instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (artículo 2º C.P.); que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona (artículo 5º C.P.); que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (artículo 13 C.P.).

En el caso del trabajo -cuyo ejercicio, al parecer, ha sido sometido a sorteo durante la actuación administrativa que se considera- la Constitución manifiesta sin género de dudas que asegurarlo a los integrantes de la colectividad colombiana es uno de los fundamentos y principios básicos de las instituciones (Preámbulo) y que toda persona tiene derecho a él en condiciones dignas y justas (artículo 25 C.P.).

Las consecuencias de la desorganización administrativa no se pueden trasladar a los particulares

Una actuación desordenada e ineficiente de la administración, aunque el objetivo buscado con ella sea la prevalencia del interés general sobre el particular, comparta, casi con seguridad, daños que, por el mismo caos generado en la falta de previsión de quienes debieran desplegarla en grado sumo habida cuenta de sus responsabilidades públicas, se salgan de su propio control y se produzca, entonces, además del perjuicio al interés colectivo, una violación a los derechos fundamentales de los asociados involucrados en tal situación.

La responsabilidad por la vulneración de los derechos en casos como el señalado recae en la administración. Sería injusto que la soportaran los particulares, sobre todo si, como sucede en el caso bajo examen, ellos están ejerciendo una actividad lícita.

Ya esta misma Sala se había pronunciado sobre el particular:

“La función administrativa, como lo proclama el artículo 209 de la Constitución, está al servicio de los intereses generales, de lo cual se deducen simultáneamente el derecho de los administrados a reclamar que las entidades públicas competentes produzcan efectivamente resultados acordes con ese compromiso, en especial si están de por medio derechos fundamentales, y la correlativa obligación de los servidores públicos en tal sentido”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-431 del 30 de septiembre de 1994).

En Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994, esta Corporación sostuvo:

“...ni los administradores ni los trabajadores tienen por qué soportar las consecuencias de los errores de la administración pública”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994).

En otra oportunidad la Corte señaló:

“La función pública ha sido puesta al servicio de los intereses colectivos y se ejerce en beneficio de los asociados, no en su contra. De tal modo que quienes la desempeñan no tiene por cometido -como suele creerse en algunas dependencias- el de obstaculizar y complicar la vida de las personas y su normal actividad, sino el de contribuir, dentro del ámbito de las atribuciones que a cada organismo y funcionario corresponden, al desenvolvimiento armónico y ordenado de las múltiples relaciones propias de la convivencia social.

Reitera la Corte lo ya afirmado por ella en Sentencia T-568 del 23 de octubre de 1992 en el sentido de que “el ejercicio de la función estatal no contrapone ni enfrenta al ciudadano con la autoridad sino que, por el contrario, debe ser la ocasión para su acercamiento y mutua colaboración en aras de los objetivos que identifican a todos los miembros de la colectividad”.

La perspectiva de la buena fe no puede perderse de vista cuando se trata del ejercicio de

actividades lícitas y permitidas pero que, por exigencia del legislador, están sujetas a la regulación y al control de la autoridad pública". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-578 del 14 de diciembre de 1994).

De lo anterior se concluye que, si la administración proyecta y desarrolla una determinada actividad, sin planificar debidamente la forma de hacerlo y al culminarla resulta que se han desconocido los derechos de las personas, es en ella en quien deben recaer las consecuencias de su actuación, y por lo mismo son los organismos administrativos y sus funcionarios quienes deben entrar a resolver las situaciones en que hayan colocado a los administrados.

El caso en estudio

De las pruebas que aparecen en los expedientes de la referencia, ha podido concluir la Corte que la administración municipal de Ibagué vulneró los derechos a la igualdad y el trabajo de los accionantes, no por haber programado un desalojo del espacio público -pues allí hizo prevalecer, como era su obligación, el interés general sobre el particular-, sino por haber concebido la ampliación de la plaza de mercado con una capacidad a todas luces insuficiente, y por haber planeado el acceso a los puestos de trabajo dentro del inmueble con base en un proceso en el que imperó el más absoluto desorden administrativo, a tal punto que de las pruebas allegadas no se extrae siquiera la conclusión de si hubo o no sorteo para efectuar las adjudicaciones. Sea que así hubiera ocurrido -evento en el cual tendrían aplicación las aludidas advertencias de la Corte- o que se hubiere procedido sin razonable criterio e ignorando la realidad de cada caso, la caprichosa distribución de los lugares de ubicación en la plaza implicó injustificada discriminación entre personas que se hallaban en las mismas circunstancias.

En efecto, según el acta correspondiente a la audiencia pública convocada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué el 5 de septiembre de 1994, para resolver acerca de una de las acciones de tutela incoadas (Fl. 39, Expediente T-50789), el Gerente de las Empresas Públicas de la ciudad, doctor Edgar Castro Alarcón, declaró que, siguiendo instrucciones del Concejo Municipal en lo concerniente al uso de las plazas de mercado, la administración tuvo que enfrentar la situación de los comerciantes informales -vendedores de productos agropecuarios- del llamado "reguero" de la "Plaza de la 21". Dijo el Gerente que, hace dos

años, a los integrantes de las tres asociaciones de vendedores que venían actuando se les permitió que permanecieran allí provisionalmente, mientras se construía un lugar adecuado para albergarlos.

En ese momento, de acuerdo con la declaración, se elaboró una lista o censo de las personas que se encontraban en la situación descrita, aproximadamente ciento setenta (170), cifra ésta que aumentó con posterioridad por cuanto “ellos (los integrantes de las asociaciones) siguieron adicionándola y enviaron más listas a las Empresas, donde, al hacer los cruces, se encontró que algunas personas habían desaparecido de la lista y aparecían en cambio otras nuevas”.

Añadió que en 1993 las Empresas hicieron un nuevo censo y cuatro meses antes de la declaración otro, resultando que de la lista inicial sólo permanecían noventa (90) vendedores.

Una de las asociaciones (“Asolplazas”) pretendía que se le entregaran los ciento setenta puestos “para ellos entregarlos a su acomodo”.

Dijo que, durante una reunión a la que acudieron representantes de la Procuraduría, la Personería y la Policía Nacional, se explicó el problema y que todos coincidieron en que debería darse prelación a los de la lista inicial.

De la misma declaración se desprende que, cuando estuvo construido el llamado “planchón”, se llevaron balotas para el sorteo, pero los vendedores no quisieron aceptarlo. “Entonces se les dijo que quienes estaban censados y voluntariamente quisieran ubicarse allí, podían hacerlo; había un delegado de la Personería y se adjudicaron 90 puestos y posteriormente se adjudicaron 24 más de los más antiguos de esas listas”.

La capacidad del lugar, según el Gerente de las Empresas Públicas, es de 125 puestos aproximadamente.

Entre las pruebas consideradas por la Corte Constitucional aparece un acta de fecha 2 de agosto de 1994, firmada por el Gerente de las Empresas Públicas de Ibagué, un delegado de la Personería, el Jefe de plazas de mercado, el Coordinador de plazas y un Capitán de la Policía.

Allí se dice que, con el propósito de lograr la recuperación del espacio público invadido, se procedió a adjudicar los puestos en la plaza.

Pese a la contradictoria redacción del Acta -en algunos de cuyos apartes se dice que hubo sorteo y en otros se afirma que se adjudicó “teniendo prioridad según el orden de aparición de los voluntarios”- lo cierto es que se elaboró una lista, con nombres y número de cédula de los favorecidos, en la cual fueron incluidos en total 113 vendedores, cada uno con un puesto numerado. En algunas de las declaraciones rendidas se afirma explícitamente que hubo sorteo; en otras se asegura que ello no aconteció.

Debe anotarse que la adjudicación oficial en referencia se llevó a cabo en desarrollo de un acto administrativo de carácter general, el Acuerdo No. 023 del 22 de julio de 1993, “Por medio del cual se fija el reglamento de las plazas de mercado”, proferido por la Junta Directiva de las Empresas Públicas Municipales de Ibagué, en cuyo texto se regula lo atinente a la adjudicación de puestos (artículos 8º a 13) pero no se dispone que las adjudicaciones deban hacerse por sorteo.

En varios documentos incorporados a los expedientes, en especial el suscrito por el Gerente de las Empresas Públicas de Ibagué con destino al Tribunal Superior de esa ciudad el 13 de septiembre de 1994 y uno emanado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de fecha 18 de agosto de 1994, se informa acerca de denuncias presentadas por usuarios de la plaza de mercado en el sentido de que una de las asociaciones de vendedores les cobra cuotas mensuales para dejarlos ocupar el sitio de trabajo y que los amenaza con retirarlos de allí si no las cubren. Este antecedente trajo como consecuencia la anulación, por parte de las Empresas Públicas, de un compromiso celebrado entre ellas y “Asolplazas”, mediante el cual se organizaba el funcionamiento del mercado de la plaza de la 21.

También se denuncia que ha habido manipulación política por parte de las asociaciones de vendedores en lo concerniente a la ubicación de personas en las sucesivas listas de usuarios.

Llama la atención de esta Corte la circunstancia de que, según varios testimonios -tanto de vendedores como del Gerente de las Empresas Públicas y de miembros de la Junta Directiva de la misma-, el concejal ENRIQUE ARANGO HERNANDEZ ha venido exigiendo dinero a los comerciantes reubicados, para que puedan permanecer en sus puestos y que manipuló

políticamente todo el proceso de adjudicación.

Por no ser de su competencia, ninguna resolución adoptará la Corte en torno a estas denuncias, pero ordenará correr traslado de ellas a la Fiscalía y a la Procuraduría General de la Nación para lo de sus respectivas atribuciones.

El conjunto de elementos probatorios incorporados a los distintos expedientes permite a la Corte arribar a las siguientes conclusiones:

a) La administración municipal de Ibagué (Alcaldía y Empresas Públicas) no fue cuidadosa en la planeación del programa que debería llevar a cabo para despejar el espacio público, mediante construcciones adicionales en la plaza de la 21, ni para reubicar a los vendedores informales de productos agrícolas, pues las obras adelantadas han debido partir de un adecuado, pleno y oportuno conocimiento de las necesidades de espacio, a fin de poder incluir dentro del inmueble a todos los vendedores.

b) El caótico proceso efectuado, que dió lugar a la proliferación y sucesión de listas en las que se supone estaban incorporados los vendedores afectados, llevó a la misma administración a ignorar quiénes tenían derecho a ser ubicados en el interior de la plaza, por haber sido incluidos en la lista inicial -criterio básico para una definición lógica y justa del problema- y quiénes, por el contrario, habían aparecido de manera oportunista y extemporánea para beneficiarse de la situación.

Esta aseveración y la anterior son corroboradas por el hecho de que no existe siquiera certeza acerca de la elaboración oficial y fidedigna de un censo que hubiera ordenado y cumplido -como era su deber- la propia administración. La Corte, al menos, no ha encontrado, en los 29 expedientes examinados, un solo documento oficial, emanado de la Alcaldía o de las Empresas Públicas, en que conste de manera cierta un censo. No ha sido enunciada siquiera la fecha de las tantas veces mencionada “primera lista” de vendedores.

Aparece sí una carta remitida al Gerente de las Empresas Públicas el 25 de octubre de 1991, firmada por los presidentes y secretarios de dos asociaciones de comerciantes informales, a la cual acompañan “el censo de los compañeros trabajadores de la plaza de la veintiuna”, advirtiendo que “no es el completo, puesto que el señor administrador de la plaza, Ricardo Cancino, está generando terrorismo psicológico con nuestros compañeros, al amenazarlos con

la fuerza pública si se organizan”.

c) El desordenado tratamiento administrativo del asunto permitió también que terceros interfirieran los procedimientos y contribuyeran a la confusión, generando inconvenientes para el logro de los fines buscados por las autoridades y causando, a la vez, daños a los derechos fundamentales de quienes sí merecían, por sus circunstancias, ser adecuadamente reubicados.

d) Los accionantes fueron perjudicados en efecto, con notoria ruptura del principio de igualdad y con grave lesión de su derecho fundamental al trabajo. Otros ya han sido reubicados, de acuerdo con los datos de que dispone la Corte al momento de resolver (Acta del 2 de agosto de 1994), motivo por el cual carece de objeto, en tales casos, la protección judicial.

Necesaria síntesis de lo anterior y justo sentido del fallo que proferirá la Corte es la consecuencia de que, ante la absoluta carencia de elementos de juicio para negar la tutela de manera general y no existiendo tampoco pruebas que permitan discriminar con certeza cuál era el verdadero contenido del censo inicial -pues se ignora incluso si hubo la efectiva realización oficial de éste-, se impone amparar los derechos de los peticionarios en cuanto ha sido establecido sin duda que el programa de desocupación del espacio público y posterior adjudicación de puestos, no se hizo en condiciones que garantizaran el derecho a la igualdad.

La Corte no concederá la tutela respecto de los comerciantes ya reubicados, por sustracción de materia.

La Corte Constitucional se abstiene de ordenar a la administración la forma concreta en que habrá de dar cumplimiento del presente fallo y, por tanto, no interferirá en la autonomía administrativa dentro de la cual se procederá a la reubicación ordenada, con arreglo a la tesis, desde hace tiempo reiterada por la Corporación, según la cual la tarea del juez de tutela no consiste en señalar pautas específicas de carácter técnico, presupuestal o administrativo, sino en proteger, mediante órdenes de inmediato cumplimiento, los derechos fundamentales, dejando a la administración en libertad de actuar, para cumplir tales disposiciones, dentro de su órbita funcional y con arreglo a las competencias de las cuales es titular.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCANSE los siguientes fallos: el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por MARIA IDALIA HERNANDEZ y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 5 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela pedida por TEODOCIA DUCUARA DE OVIEDO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 5 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela solicitada por CECILIA SIERRA y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, pronunciado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela incoada por ELIZABETH POLANIA CIFUENTES y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 5 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, dictado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por PEDRO JOSE AFANADOR PEREZ y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 5 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por JOSE HUMBERTO ROJAS y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela pedida por ANA CONSTANTINA POLANIA ARANGO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por MARTHA MANRIQUE MANRIQUE y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, dictado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela solicitada por JOSE ARCANGEL RANGEL y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por VICENTE HERNANDEZ y que fue confirmado por

la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, pronunciado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por ISMAEL BONILLA SIERRA y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por CARLOS ALBERTO DAZA y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 12 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, dictado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por IMELDA SANTA LOZANO, confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por ABEL AFANADOR PEREZ y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela solicitada por DAVID TORRES AGUIAR y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por BEATRIZ BALLESTEROS S. y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela incoada por ANACELY JIMENEZ DE LOZANO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 12 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994 del Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por MARIA ANAIS MURILLO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 12 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994, del Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por CARMEN ELENA CIFUENTES y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 12 de octubre de 1994; el del 19 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por HECTOR HUGO MEDINA M. y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 5 de octubre de 1994; el del 19 de septiembre de 1994, proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por MARIA BETTY CRISTANCHO; el del 19 de septiembre de 1994, dictado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela solicitada por JOSE HEINER GUZMAN V.; y el del 19 de septiembre de 1994, pronunciado por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela interpuesta por CILENIA SANTAFE.

Segundo.- CONCEDESE la tutela a MARIA IDALIA HERNANDEZ, TEODOCIA DUCUARA DE OVIEDO, CECILIA SIERRA, ELIZABETH POLANIA CIFUENTES, PEDRO JOSE AFANADOR, JOSE HUMBERTO ROJAS, ANA CONSTANTINA POLANIA ARANGO, MARTHA MANRIQUE MANRIQUE, JOSE ARCANGEL RANGEL, VICENTE HERNANDEZ, ISMAEL BONILLA SIERRA, CARLOS ALBERTO DAZA, IMELDA SANTA LOZANO, ABEL AFANADOR PEREZ, DAVID TORRES AGUIAR, BEATRIZ BALLESTEROS, ANACELY JIMENEZ DE LOZANO, MARIA ANAIS MURILLO, CARMEN ELENA CIFUENTES, HECTOR HUGO MEDINA M., MARIA BETTY CRISTANCHO, JOSE HEINER GUZMAN V. y CILENIA SANTAFE.

Tercero.- En consecuencia, ORDENASE al Alcalde Municipal de Ibagué y al Gerente de las Empresas Públicas Municipales que en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo inicien las gestiones necesarias y adopten las medidas a que haya lugar para reubicar, en un término máximo de seis (6) meses a los peticionarios respecto de los cuales ha prosperado la acción de tutela, en zonas adecuadas para el ejercicio de su labor en condiciones dignas y justas, dentro del perímetro urbano de la ciudad.

Cuarto.- Por carecer de objeto, no cabe la tutela en los casos de las acciones interpuestas por MARIA DE LOS ANGELES NAVARRO, MARTIN ARIAS ANDRADE, ESPERANZA RAMIREZ, MARIA DIOMAR MORALES, LUZ MILA TRUJILLO y CESAR RODRIGUEZ PEÑUELA, quienes ya fueron reubicados, motivo por el cual se CONFIRMAN los siguientes fallos: el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por MARIA DE LOS ANGELES NAVARRO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por MARTIN ARIAS ANDRADE y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por ESPERANZA RAMIREZ y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por MARIA DIOMAR MORALES y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de octubre de 1994; el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por LUZ MILA TRUJILLO y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 6 de

octubre de 1994 y el del 14 de septiembre de 1994 proferido por el Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-, que negó la tutela intentada por CESAR RODRIGUEZ PEÑUELA y que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, el 11 de octubre de 1994.

Quinto.- Se confía la vigilancia sobre la ejecución de lo ordenado en esta Sentencia al Tribunal Superior de Ibagué -Sala Laboral-.

Sexto.- ADVIERTESE al Alcalde Municipal de Ibagué y al Gerente de las Empresas Públicas Municipales que el desacato a lo aquí dispuesto será sancionado en la forma prevista por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Séptimo.- REMITASE copia de la presente providencia a la Fiscalía y a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Octavo.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General