

Sentencia No. T-238/93

ALCALDE-Facultades/PLAZAS DE MERCADO/BIENES DE USO PUBLICO

Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES/IGUALDAD ANTE LA LEY

El acceso a puestos o cargos que reportan una condición de poder político o de ventaja y definen la participación de su titular en los beneficios y responsabilidades de la vida comunitaria debe estar precedido de un proceso abierto a todos los interesados que les otorgue igualdad de oportunidades de acuerdo con sus condiciones intelectuales, económicas y sociales. De lo que se trata es de ofrecer una auténtica igualdad de oportunidades a todos, que especialmente garantice a los miembros de la comunidad titulares de intereses legítimos originados en una situación merecedora de tutela y a los menos favorecidos, una mayor atención en el proceso de acceso a los beneficios y a las responsabilidades sociales de manera que se compensen las desventajas contingentes y que, progresiva y firmemente, se vaya construyendo una igualdad real y efectiva. La administración municipal no contempló en absoluto el interés especial del peticionario en el sentido de que se le respetara el puesto de venta en la plaza de mercado o se le asignara uno de iguales o mejores condiciones. Por ello desconoció no sólo la igualdad ante la ley, sino también el derecho a una igualdad de oportunidades al privar al petente injustificadamente de su principal fuente de ingresos.

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración/DERECHO AL TRABAJO-Núcleo Esencial/PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

Si bien el derecho al trabajo no comporta una facultad de exigir del Estado la provisión de un cargo o empleo, la administración al llevar a cabo un proceso de recuperación y mejoramiento del espacio público no puede desconocer las expectativas económicas y sociales de un vendedor que tiene como fuente exclusiva de ingresos su negocio comercial. La reubicación o reasignación de puestos de venta en las plazas de mercado sin el respeto a un debido proceso que otorgue igualdad de oportunidades a todos los interesados vulnera directamente el derecho a la igualdad e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo, el cual hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo.

PRINCIPIO DE MORALIDAD/PRINCIPIO DE EFICACIA/PRINCIPIO DE LA BUENA FE

Si bien la autoridad local debe ceñir sus actuaciones administrativas a los principios de eficiencia y celeridad, el celo del servidor público no debe llevarlo a desconocer los principios de moralidad y de buena fe que también orientan el ejercicio de sus funciones. El primero involucra la garantía de transparencia y publicidad en la toma de decisiones que afectan los derechos e intereses individuales, mientras que el segundo incluye la prohibición expresada en la máxima “venire contra factum proprio”, que impone a la administración el deber de no contradecirse en el desarrollo de sus actuaciones. No es atendible, en consecuencia, el argumento de la actual Alcaldía Municipal de Acacías que pretende evadir su responsabilidad pública alegando que los hechos ocurrieron durante la anterior administración. El municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa, goza de personería jurídica propia, respecto de la cual no puede haber solución de continuidad.

IGUALDAD ANTE LA LEY-Alcance/JURISPRUDENCIA-Cambio

La igualdad en la aplicación de la ley por parte de los órganos judiciales guarda íntima relación con el derecho fundamental a recibir la misma protección y trato de las autoridades. En este orden de ideas, un mismo órgano judicial no puede otorgar diferentes consecuencias jurídicas a dos o más situaciones de hecho iguales, sin que exista una justificación razonable para el cambio de criterio. La igualdad en la aplicación de la ley ha de hacerse compatible con la independencia y autonomía de cada órgano en la determinación de los hechos y la interpretación de las normas, en cuya virtud el Juez no está obligado en todo caso a conceder tratamiento igual a supuestos de hecho iguales. Lo que definitivamente le está vedado al Juez es modificar el sentido de sus resoluciones sin ofrecer una justificación suficiente y

razonable. Si bien el cambio de criterio jurisprudencial y su fundamentación no requieren de motivación expresa, deben siempre poder deducirse de la resolución judicial y obedecer a una opción consciente y razonable, consecuencia de la toma en consideración de nuevos elementos de juicio y de la evolución del derecho, la cual permite que leyes expedidas en otras circunstancias se adapten a las nuevas realidades sociales.

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PUBLICA-Omisión

La vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo del petente se originó en una omisión de la autoridad pública consistente en su no inclusión en el proceso de reasignación de puestos de venta en la plaza de mercado ignorando su interés legítimo prioritario y prevalente. En este orden de ideas, la acción de tutela es procedente.

JUNIO 23 DE 1993

Actor: SALVADOR ROJAS CARRANZA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-9472 adelantado por SALVADOR ROJAS CARRANZA contra el Alcalde Municipal de Acacías, Meta.

ANTECEDENTES

1. SALVADOR ROJAS CARRANZA, vendedor en la plaza de mercado de Acacías - Meta -, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra el ALCALDE MUNICIPAL de esa localidad, por violación del principio de buena fe (CP art.83) y de su derecho al trabajo, a la dignidad, a la familia y a la libertad de profesión, arte u oficio. El petente asevera que en el curso del mes de noviembre de 1991 el Municipio le comunicó a él y a otros mercaderes titulares de puestos de venta en la plaza de mercado de ACACIAS que debían desocupar sus casetas porque los iban a reubicar en otro lugar con el fin de mejorar “las condiciones de aseo, presentación y aprovechamiento del espacio”. Afirma que luego de la entrega de su caseta, el municipio no solamente incumplió su promesa sino que le entregó el puesto a un tercero, actuación ésta que lo despojó en forma injusta e inhumana de su única fuente de sustento y que actualmente lo expone a la penuria económica y a la indigencia humana dada su avanzada edad y la dificultad de realizar un trabajo permanente. Sobre el proceder arbitrario de la administración expuso el apoderado del solicitante:

“El recurrente aceptó y el Municipio desbarató lo que éste había construido con su propio esfuerzo y dinero y la entregó en la esperanza de recibir el nuevo local prometido. Pero han pasado más de ocho meses y el municipio no le ha cumplido con la entrega de la caseta. Por el contrario se la entregó a otra persona que hoy la ocupa; él ha hecho los reclamos del caso y la respuesta del Municipio es de evasivas; y en otros casos mal trato verbal”.

El peticionario justificó el ejercicio de la tutela dada la inexistencia de un acto administrativo u orden escrita de la Alcaldía, que pudiera ser recurrido ante la jurisdicción contencioso administrativa. En su escrito de tutela solicita la restitución de la caseta o local en la plaza de mercado de ACACIAS, o una de mejores o similares condiciones a la que le fuera sustraída por la Alcaldía Municipal. Adicionalmente, exige el pago de los perjuicios y el pago de salarios caídos desde el mes de diciembre de 1991, hasta la fecha de la devolución efectiva del local.

2. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Acacías asumió el conocimiento de la acción y ordenó la práctica de pruebas.

MARCO FIDEL RODRIGUEZ NIETO, de sesenta años de edad, comerciante, declaró ante el juez de tutela conocer a SALVADOR ROJAS CARRANZA desde hace cerca de cinco años en la galería o plaza de mercado donde vendía fruta en compañía de su señora. El declarante

sostuvo que los comerciantes de la plaza, incluido el petente, cancelan sus impuestos cumplidamente. Ante la pregunta relativa al motivo para que le cancelaran a SALVADOR ROJAS el derecho de venta, respondió:

“Lo que sé es que en ese lugar arreglaron los puestos levantando los techos, y seguramente los que no ayudaron los sacaron y aquellas que si dieron, les entregaron los puestos de los retirados”.

“Hace más de cinco a seis años que lo conozco ampliamente ahí trabajando dentro de la plaza de mercado de esta ciudad, antes tenía un puesto donde vendía frutica y revuelto de líchigo, y de ahí lo sacaron con la confianza de que le iban a dar en otro lado, pero no le dieron nada, y ahora le toca amarrar cebolla por ahí en una parte u otra”.

Respecto a la situación económica del petente, HERNANDO BARRETO manifestó que el puesto de venta en la plaza constituía el único medio económico de subsistencia del petente, razón por la cual éste estuvo luchando para que se lo dejaran, incluso volviendo a la plaza de donde nuevamente lo sacaron, resignándose finalmente a “amarrar cebolla por ahí donde le quieran dar el trabajito”.

MARIA ALICIA SOLANO VARELA, vendedora de comida en la plaza de mercado de Acacías, relata que también fue despojada de su puesto de trabajo pero que lo recuperó luego de interponer una acción de tutela. Declaró igualmente conocer a SALVADOR ROJAS CARRANZA hace cinco o seis años desde el momento en que ambos recibieran sus puestos para trabajar en la plaza durante la administración del Alcalde CARLOS PLATA, quien por esa época “les cobró de a cien a unos y cuarenta y cinco a otros”. La declarante precisa que el puesto de venta de “líchigo” de ROJAS CARRANZA era el tercero en el mismo costado ocupado por “la señora AURA” y el cuarto si se ingresa por “la heladería el RUIZ”. Advierte que actualmente no existe ya que lo desbarataron y los nuevos fueron construidos con material y tejas de zinc y, en su lugar, funciona actualmente un puesto de ropa. Preguntada sobre las circunstancias en que les fueran arrebatados los puestos de venta a ella misma y al peticionario, la declarante respondió:

“Nos dijeron que quitaban los puestos porque le tocaba renovarlos y otros decían que era que ahí no se vendía bien y que arreglándonos en casetas bonitas se iba a vender más, pero eso era mentira, por lo que había otras personas que estaban lagartiando esos puestos y ahí

personas diferentes que se hicieron a esos puestos, como nosotros somos los más pobres y a los más pobres nos quitaron los puestos”.

Sobre la situación del petente, MARIA ALICIA SOLANO asegura que en la actualidad ROJAS CARRANZA se dedica a amarrar cebolla que es lo único que puede hacer para sostener a su esposa y a sus niños pequeños y pagar arriendo. La declarante, por último, se refirió a la respuesta dada por la autoridad municipal a los vendedores desalojados de la plaza:

“ Fuimos todos los que habíamos quedado sin puesto y nos dijeron que Qué teníamos que reclamar, que lo que se había arreglado se había arreglado, eso nos lo dijo una secretaria morenita de la Alcaldía (...) ”.

3. La Alcaldía Municipal de Acacías, por intermedio del Secretario de Planeación y Gobierno (E), mediante oficio 184 de diciembre 22 de 1992, informó al Juez Promiscuo Municipal que SALVADOR ROJAS CARRANZA no figuraba en sus archivos ni a él se refería acto administrativo alguno en relación con la Plaza de Mercado y que, por lo tanto, la administración desconocía sus pretensiones. Respecto de otras averiguaciones adicionales, el funcionario público de la Alcaldía señaló:

“Consultada la Tesorería Municipal, han informado que no se halla relacionado ni figura en las tarjetas ni está en la relación de Planeación Municipal. Hecha la averiguación con el señor JESUS CIFUENTES presidente del sindicato de la Plaza de Mercado, manifiesta no conocerlo y no tiene puesto alguno”.

4. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Acacías, mediante sentencia de diciembre 23 de 1992, concedió la tutela solicitada y ordenó al Alcalde del Municipio entregar a SALVADOR ROJAS CARRANZA el local en el lugar que venía trabajando por espacio de cinco años o reubicarlo en otro de iguales o mejores condiciones. Además, condenó a la Alcaldía a resarcir los daños ocasionados al petente desde el desalojo hasta la fecha de la nueva entrega del local. El juzgador basó su decisión en la existencia de una violación ostensible de los derechos fundamentales del peticionario. Sobre el particular manifestó:

“De conformidad con lo expuesto, y de acuerdo a las declaraciones rendidas por los señores

MARCO FIDEL RODRIGUEZ NIETO, HERNANDO BARRETO y MARIA ALICIA SOLANO VARELA, la inspección judicial al lugar indicado, y aún cuando el informe rendido por la Alcaldía Municipal no aporta mayores datos relacionados con los hechos, se demostró que efectivamente que el señor SALVADOR ROJAS CARRANZA, ante la petición de la Alcaldía que entregara el local pues había que hacerle algunas reparaciones y que posteriormente y una vez realizados estos arreglos se le devolvería, se vió en la necesidad de entregarlo, sin que hasta la fecha se le hubiera devuelto como fue lo acordado o argumento esgrimido por el Municipio para despojarlo de ese inmueble, que aún cuando no era de su propiedad sí le correspondía ya que como cualquier otro de los vendedores que allí se encuentran, tenía derecho y pagaba sus impuestos, situación que deja claramente establecido y así lo considera este Despacho, que hubo violación a los derechos fundamentales y que como ciudadano Colombiano le asisten al señor SALVADOR ROJAS CARRANZA, como es el derecho al trabajo y como corolario de éste una mejor existencia social y dignidad humana máxime si se tiene en cuenta su edad que no le permite buscar o iniciar otras labores para su subsistencia y la de su familia".

5. El representante legal y Alcalde del Municipio de Acacías, por intermedio de apoderado, impugnó el fallo de primera instancia con fundamento en el desconocimiento de los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia en el trámite de la tutela. En su concepto, el juzgado de tutela se limitó a preguntar a la Alcaldía sobre la existencia de una relación tributaria o contractual entre el petente y la administración para concluir, a pesar de la respuesta negativa de la Alcaldía, que ésta vulneró en forma arbitraria los derechos fundamentales del petente.

El desconocimiento del principio de publicidad por parte del juzgado lo hace consistir el apoderado de la Alcaldía Municipal en que el despacho judicial le negó el acceso al expediente de tutela hasta tanto no hubiera acreditado su representación. La violación de la prevalencia del derecho sustancial es evidente para el impugnante porque el fallador encontró probado con base en testimonios y no mediante acreditación documental unas supuestas peticiones de adjudicación de un puesto en la plaza de mercado, sin que la actual administración iniciada el 10. de junio de 1992 tuviera conocimiento del puesto de trabajo del tutelado SALVADOR ROJAS CARRANZA. Finalmente, el apoderado de la Alcaldía Municipal estima que "una petición cordial y legalmente sustentada hubiese sido el camino más corto para todos e igualmente eficaz". Por lo anterior, concluye el impugnante:

“No haberse acreditado suficientemente que el peticionario de la acción de tutela efectivamente cumplía con todos los requisitos para usufructuar un bien público, que existen otras maneras para solicitar a la administración municipal el cumplimiento de un derecho adquirido, la injusta atribución de arbitrariedad predicada de la administración entre otras razones nos llevan a impugnar la decisión tomada con el ánimo siempre de lograr un bienestar de nuestra comunidad”.

6. Por su parte, el Alcalde Municipal de Acacías presentó un escrito adicional para sustentar su impugnación, argumentando la incompetencia del juez promiscuo municipal para conocer del asunto, la improcedencia de la tutela por errónea interpretación judicial de la ley, la denegatoria de la tutela por la Honorable Corte Suprema de Justicia en casos como el presente y la sospechosa tardanza del peticionario en invocar la acción, teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron en noviembre de 1991.

7. El Juzgado Civil del Circuito de Acacías, mediante providencia de febrero 2 de 1993, revocó íntegramente el fallo impugnado y negó las pretensiones formuladas por el accionante SALVADOR ROJAS CARRANZA. Luego de desechar los cargos de una presunta nulidad procesal por falta de competencia, – aclarando que el artículo aplicable era el 37 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la tutela, y no el artículo 40 como erróneamente lo planteó el impugnante -, el juez de segunda instancia concluyó que el procedimiento cumplido permitía inferir que ningún derecho fundamental había sido objeto de amenaza o violación.

El fallador negó la existencia de una violación del derecho fundamental al trabajo, pues, a su juicio, de existir una relación entre el accionante y el municipio, ella sería de carácter contractual. Al respecto sostuvo el juzgado:

El Juzgado del Circuito tampoco encontró vulnerado o amenazado el derecho a la armonía y a la unidad familiar del peticionario. Sobre esta materia señaló:

“Si bien el artículo 42 de la Constitución establece que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, el hecho de que el peticionario no haya logrado la restitución de la tenencia que venía ejerciendo sobre dicho bien, cuya posesión y administración corresponde a la Alcaldía Municipal, por mandato legal, no es una forma de violencia que destruya la armonía y unidad del núcleo familiar.

“Es necesario resaltar que los bienes dados en arrendamiento o aquellos dados en tenencia a título distinto de arrendamiento, por el municipio, se someten al lleno de los requisitos especiales, que la misma ley o los reglamentos exigen acreditar, y obedecen a la necesidad de prevenir problemas de control, y por ende el mal uso de los particulares”.

Por último, el juzgador afirma que tampoco se ha impedido al peticionario el desempeño de actividades propias de su profesión u oficio, obrando por el contrario prueba en el expediente de que “aspiraba o aspira a proseguir como tenedor de una caseta que entregó voluntariamente, sin acreditar los requisitos exigidos, en este caso, por la entidad demandada”.

8. Remitido el presente expediente a la Corte Constitucional, éste fue seleccionado para revisión y repartido a este Despacho mediante auto de marzo 12 de 1993.

9. Con el fin de determinar la existencia de una presunto fallo de tutela en relación con la declarante MARIA ALICIA SOLANO VARELA, el despacho del magistrado ponente consultó a la Secretaría General de la Corte Constitucional, dónde le fue comunicado que el Juzgado Civil del Circuito de Acacías profirió sentencia en julio 27 de 1992 dentro del proceso de tutela adelantado por la peticionaria SOLANO VARELA contra la Alcaldía Municipal de Acacías. El Juzgado Civil del Circuito al dar respuesta al requerimiento acompañó una copia auténtica de la providencia. En ella se refiere a una situación de hecho análoga a la predictable del petente que involucra a una vendedora que igualmente ocupaba en la plaza de mercado de Acacías un puesto de venta y que también le fue despojado por la Administración municipal. La sentencia que resolvió la acción interpuesta por la vendedora dispuso tutelar su derecho al trabajo. En esa oportunidad, el mismo Juez Civil de Circuito de Acacías que conociera en segunda instancia el proceso cuya sentencia se revisa, en providencia anterior y frente a una similar situación de hecho dictaminó:

“Ulteriormente, la alcaldía en el mes de noviembre de mil novecientos noventa y uno, tomó la determinación de remodelar dicho sector, y por lo mismo, ordenó a las personas que allí trabajaban, entre ellas doña MARIA ALICIA, desocupar y entregar las casetas, orden que cumplieron con la esperanza que se les iba a reubicar en otro sitio.

“Pero el municipio no cumplió y ante los reclamos verbales que en este sentido se formularon, perentoriamente le contestaron que había perdido su puesto de trabajo porque lo

había abandonado y porque además no contaba con recursos para construir (folios cuarenta y tres a cuarenta y siete).

“Síguese de lo expuesto, que a SOLANO VARELA se le ha impedido el libre ejercicio de su oficio y, de suyo se le ha privado de procurarse su propia subsistencia; independientemente de las razones que en forma perentoria, adujo la alcaldía para no ordenar su reubicación.

“En consecuencia será procedente ordenarle a la autoridad querellada para que proceda en forma inmediata a reubicar a la señora MARIA ALICIA SOLANO VARELA y por consiguiente se le asigne un puesto de trabajo, concretamente en el sector correspondiente a la venta de productos campesinos (patio campesino) porque la libertad de trabajo no puede ser violada a través de medios como los descritos que perturban e impiden el libre ejercicio de la actividad u oficio de las personas y menos por parte de los funcionarios públicos que están obligados a brindar a los trabajadores la debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones”.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Conflictos planteado

1. El petente, vendedor de verduras en un puesto de la plaza de mercado de Acacías durante cinco años acusa a la Alcaldía de la municipalidad de violar sus derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de escoger profesión, arte u oficio y de quebrantar la protección de la familia como consecuencia de la actuación de la primera autoridad local, acaecida en noviembre de 1991, que lo despojó de su medio de trabajo - un puesto en la plaza de mercado - bajo el pretexto de mejorar las condiciones de aseo, presentación y aprovechamiento del espacio en la plaza de mercado de esa localidad.

Para el juez de tutela la no devolución de la caseta al petente y la negativa de la Alcaldía en reubicarlo desconocieron el derecho que éste venía disfrutando sobre el puesto de venta, con la consiguiente vulneración de sus derechos fundamentales. El apoderado del Municipio impugnó la sentencia y en su memorial alega que los hechos denunciados ocurrieron bajo la anterior administración. Adicionalmente, pone de presente la inexistencia de constancia en los archivos de la Alcaldía sobre una eventual relación contractual o tributaria entre el municipio y el petente, así como la no acreditación por éste de los requisitos para usufructuar

un bien público. El juzgador de segunda instancia, por su parte, revocó la decisión y adujo como sustento de su decisión la existencia de una relación contractual cuyo incumplimiento genera indemnización de perjuicios sin que sea procedente la acción de tutela, además de corresponder a la Alcaldía Municipal, por mandato legal, la posesión y administración de los puestos de venta en la plaza de mercado, debiendo someterse quienes los reciben en arrendamiento o tenencia a los requisitos especiales contemplados en la misma ley y en los reglamentos.

El problema jurídico constitucional que trasciende la situación fáctica descrita consiste en determinar si en el proceso de asignación de los puestos de venta en la plaza de mercado de Acacías luego de su remodelación y renovación para la cual fueron desalojados los originales vendedores de la zona, la Alcaldía Municipal vulneró los derechos fundamentales del peticionario que se vio desplazado de su puesto de trabajo y posteriormente no fue reubicado en un lugar de iguales o mejores condiciones al que venía usufructuando.

Las plazas de mercado

2. El Alcalde, jefe de la administración local y representante del municipio, (CP art. 314) es la autoridad pública encargada de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio (CP art. 315-4), entre los que se encuentra la construcción de las obras que demande el progreso local (CP art. 311). Así mismo, es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (CP art. 82). El anterior marco normativo legitima la actuación de la autoridad tendiente a mejorar las condiciones de aseo, presentación y aprovechamiento del espacio de la plaza de mercado de Acacías.

3. La jurisprudencia nacional ha sostenido de tiempo atrás que las plazas de mercado son bienes de uso público (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia julio 24 de 1990), no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio (C.Civil art. 674). El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas (Sentencia junio 19 de 1968. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil).

4. La elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas – entre ellas el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) – están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común (CP art. 82). El Estado, a cuyo cargo está la dirección general de la economía, interviene “en el uso del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente” (CP art. 334).

5. Por virtud de la ley, los municipios están obligados a poner a disposición de productores y consumidores un espacio – abierto o cerrado – dentro del perímetro urbano destinado al libre intercambio de productos de primera necesidad a precios no especulativos (D. 929 de 1943, artículo 1º). La práctica comercial, consagrada luego legalmente, ha llevado a distinguir dentro de las plazas de mercado por lo menos dos tipos de puestos de venta: los “puestos fijos”, corrientemente dotados de algunos servicios públicos, y los puestos “accidentales”, dispuestos para recibir el mercado campesino que fluye al pueblo o ciudad en forma irregular y dependiendo de las fluctuaciones en las cosechas. Es así como los municipios no están autorizados para exigir impuesto, contribución o derecho alguno ni pueden prohibir a los campesinos productores que expendan directamente sus productos, a no ser que se les haya señalado previamente sitio fijo en la plaza de mercado (art. 2º ibídem.).

En consecuencia, la primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad. La intervención estatal en el ámbito de la libertad de mercado debe orientarse estrictamente a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la localidad mediante la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Relación jurídica entre el petente y la administración

6. La Alcaldía inicialmente acusada de vulnerar los derechos fundamentales del peticionario aduce la inexistencia de una relación contractual o tributaria entre éste y la administración. Por su parte, el juez de segunda instancia fundamenta la denegatoria de la tutela en la existencia de una relación contractual que hace improcedente el ejercicio de esta acción por parte del presunto afectado.

La incertidumbre en torno a la calificación que pueda dársele a la relación jurídica que vinculaba a la Administración con el petente, que por más de cinco años tuvo un puesto de venta en la plaza de mercado de la ciudad de Acacias como quedó plenamente demostrado en primera instancia, no puede tener el efecto de justificar la actuación pública mediante la cual se lo despojó del puesto de venta que con su esfuerzo había acreditado, máxime si la relativa flexibilidad en la administración del espacio público en las plazas de mercado se origina en la ley misma, la que otorga un tratamiento diferenciado – en materia de derechos y contribuciones – a los campesinos productores según se les haya señalado o no un sitio fijo en el mercado (D. 929 de 1943, art. 2º).

En la práctica, la configuración inicial de mercados en pueblos y ciudades obedece a la necesidad de propiciar un intercambio libre y desregularizado de productos de primera necesidad, en relación con el cual el Estado se mantiene al margen y contribuye exclusivamente poniendo a disposición de los campesinos y usuarios sitios adecuados para la venta de sus productos. El aumento de la demanda de bienes y servicios y el crecimiento de la población, propicia una mayor regulación legal y reglamentaria del mercado en los aspectos administrativo, fiscal y polílico con el fin de impedir la competencia desleal, la especulación o la insalubridad, entre otros males. Ello explica que una actividad u oficio que antes era libre y sólo requería el permiso de la autoridad para su desempeño puede con el tiempo demandar para su ejercicio el cumplimiento de precisos requisitos especiales, los cuales implican cargas para el particular pero cuya imposición se justifica en la defensa del interés general o el bien común. Este es, aparentemente, el caso de la actuación pública adelantada en noviembre de 1991 por la Alcaldía Municipal, orientada al saneamiento, presentación y aprovechamiento del espacio público en la plaza de mercado de Acacías.

Igualdad de oportunidades en el proceso de asignación de puestos o beneficios

7. El petente acusa a la administración local de haberlo engañado en el proceso de

adecuación y mejora de los puestos de venta en la plaza de mercado al despojarlo de manera injusta y arbitraria de su fuente de trabajo e incumplir el compromiso de reubicarlo en otro lugar de iguales o mejores condiciones.

8. Ante todo, es importante puntualizar que los medios utilizados por el Estado para alcanzar fines legítimos no son constitucionalmente indiferentes cuando de ellos depende la asignación o el reconocimiento de derechos y deberes que habrán de determinar la correcta distribución de los beneficios y las cargas de la vida social. La finalidad constitucional de asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad mediante el diseño y aplicación de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (CP Preámbulo) exige de la autoridad pública orientar sus actuaciones según principios de justicia económica y social (CP arts. 1, 2, 13, 334).

En efecto, la estructura básica de la sociedad debe obedecer a claros principios de justicia en ausencia de los cuales no sería posible afirmar la naturaleza social de Estado de derecho (CP art. 1), ni la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales y la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La intervención del Estado en la economía debe llevarse a cabo mediante un proceso democrático, participativo e imparcial que otorgue a los potenciales destinatarios de los planes y acciones oficiales igualdad de oportunidades en la distribución de la riqueza y del ingreso y en el acceso a puestos o cargos de autoridad o de ventaja (CP arts. 13 y 334) .

9. La plaza de mercado constituye un sistema de intercambio de productos de primera necesidad entre campesinos, productores y usuarios o consumidores. La adjudicación de puestos para la venta de productos corresponde a la autoridad pública local cuya actuación debe observar mínimos principios de justicia.

La sentencia revisada no encontró vulnerados los derechos fundamentales del petente como tampoco se planteó la posible violación del artículo 13 de la Carta por la autoridad pública en el proceso de adjudicación de “puestos fijos” en la plaza de mercado. En su concepto, la asignación de estos bienes se sujeta a los requisitos especiales exigidos por ley y el petente no acreditó cumplirlos, limitándose a entregar voluntariamente la caseta que ocupaba.

10. La igualdad de todos ante la ley, expresión de una justicia puramente procesal, supone la

observancia efectiva de un procedimiento público e imparcial, instituido con antelación a la asignación de cargos o plazas abierto a todos sobre una base justa. En el presente caso, sin embargo, no existe disposición legal o administrativa alguna que regule el proceso de asignación de puestos fijos en las plazas de mercado, quedando al arbitrio de la autoridad pública la respectiva decisión.

La invocación de la necesidad de prevenir “problemas de control” y “el mal uso” de estos bienes por particulares – como sostiene el fallador de instancia – no constituye fundamento constitucional para adelantar una actuación administrativa que, en ausencia total de normas que garanticen un debido proceso económico con igualdad de oportunidades, desconoce los intereses legítimos de quienes venían disfrutando una actividad lícita y libre.

Las razones sostenidas inicialmente por el apoderado de la Alcaldía – como que en los archivos no existe constancia de acto administrativo alguno en relación con el petente ni figura en las tarjetas de la Tesorería su nombre como contribuyente -, tampoco no justifican la exclusión del peticionario del proceso de asignación de puestos fijos en la plaza, precisamente porque las circunstancias anotadas encuentran una explicación válida en la propia permisibilidad legal y en la actitud tolerante de la autoridad pública frente a la utilización del espacio público destinado al intercambio primario de productos campesinos con anterioridad a noviembre de 1991. De otra parte, resulta paradójico que la administración, buscando un grado mayor de regulación de la actividad económica en las plazas de mercado, haya adoptado ella misma una conducta azarosa e informal. La mera realización de un previo censo, empadronamiento o encuesta en la zona tiende a determinar las personas portadoras de intereses legítimos sobre los puestos de venta, habría contribuido sin duda a evitar la arbitrariedad. La virtual situación de desaparición comercial del peticionario en los archivos del municipio pone de presente la ausencia de consideración que recibieron muchos de los antiguos ocupantes de puesto de venta.

11. De otra parte, el acceso a puestos o cargos que reportan una condición de poder político o de ventaja y definen la participación de su titular en los beneficios y responsabilidades de la vida comunitaria debe estar precedido, siempre que sea ello posible, de un proceso abierto a todos los interesados que les otorgue igualdad de oportunidades de acuerdo con sus condiciones intelectuales, económicas y sociales. Este mínimo de justicia sustancial, no significa, como en principio podría pensarse, que en la tarea de proveer ciertos cargos sea

necesario tener en cuenta la variedad infinita de circunstancias particulares de los postulantes, lo cual de suyo sería imposible. De lo que se trata es de ofrecer una auténtica igualdad de oportunidades a todos, que especialmente garantice a los miembros de la comunidad titulares de intereses legítimos originados en una situación merecedora de tutela y a los menos favorecidos, una mayor atención en el proceso de acceso a los beneficios y a las responsabilidades sociales de manera que se compensen las desventajas contingentes y que, progresiva y firmemente, se vaya construyendo una igualdad real y efectiva (CP art. 13).

Trato más favorable frente a situaciones creadas y personas menos favorecidas en el proceso de asignación de puestos

12. La situación creada por el petente y otros comerciantes - quienes gracias a su trabajo, permitido y tolerado durante un largo periodo de tiempo por la administración local, contribuyeron a la consolidación de la plaza de mercado - les otorga a éstos un interés especial mayor que a personas en situación diferente en el proceso de asignación de puestos de venta. Los antiguos vendedores de la plaza tenían un interés prevalente producto de su esfuerzo que, pese a representar un bien intangible, se traduce en un valor económico indiscutible que obligaba a la autoridad pública a respetar y considerar debidamente su situación. A lo anterior se agrega que la destinación pública de la plaza permitía realizar el género de actividades desplegada por los antiguos ocupantes de puestos. No puede calificarse de justo e igualitario el proceso de asignación de puestos ejecutado por la Administración municipal que, por lo menos, en el caso revisado revela un flagrante desconocimiento de quien tenía un interés legítimo y se ubicaba en una situación especial que le otorgaban el mérito suficiente para conservar por lo menos su status anterior. La falta de reconocimiento a esta obligada diferenciación vicia el procedimiento de asignación.

13. En la misma dirección, se turna necesario llamar la atención acerca de la manera como la autoridad acusada infringió el derecho a la igualdad de oportunidades al excluir al accionante de tutela de la asignación de puestos sin reparar en su condición menos favorecida frente a quienes tenían medios económicos para hacerse a un puesto de venta en la plaza. De las versiones recogidas en primera instancia, y luego reafirmadas por la sentencia de julio 27 de 1992, se desprende que la Alcaldía Municipal tuvo en cuenta para la asignación de los puestos la capacidad de contribuir económicamente a la construcción de las nuevas casetas

o locales de venta, desestimando sin más a los antiguos vendedores minoristas carentes de capital y que podían ubicarse en la categoría de los “peor situados”, cuyo exclusivo respaldo provenía del puesto de trabajo que habían podido acreditar durante varios años de actividad comercial. De esta forma, la autoridad actuó en contravía de la protección especial que debe prestar a los menos favorecidos (CP art. 13) y de la prevalencia en este caso de los intereses del trabajo sobre los del capital. En un contexto en el cual era viable promover la igualdad sustancial, la Administración dejó perder una oportunidad para hacerlo.

De la situación planteada en los antecedentes se desprende que la administración municipal no contempló en absoluto el interés especial del peticionario en el sentido de que se le respetara el puesto de venta en la plaza de mercado o se le asignara uno de iguales o mejores condiciones. Por ello desconoció no sólo la igualdad ante la ley, sino también el derecho a una igualdad de oportunidades (CP art. 13) al privar al petente injustificadamente de su principal fuente de ingresos.

Vulneración del derecho al trabajo

14. El derecho fundamental al trabajo (CP art. 25) y la protección de la familia (CP Art. 42) cuya vulneración acusa el petente resultan igualmente desconocidos por la autoridad pública que omitió tenerlo en cuenta en el proceso de reasignación de los puestos de venta en la plaza de mercado.

Si bien el derecho al trabajo no comporta una facultad de exigir del Estado la provisión de un cargo o empleo, la administración al llevar a cabo un proceso de recuperación y mejoramiento del espacio público no puede desconocer las expectativas económicas y sociales de un vendedor que tiene como fuente exclusiva de ingresos su negocio comercial. La reubicación o reasignación de puestos de venta en las plazas de mercado sin el respeto a un debido proceso que otorgue igualdad de oportunidades a todos los interesados vulnera directamente el artículo 13 de la Constitución e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo (CP art. 53), el cual hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo.

Principios de moralidad, eficiencia y buena fe en la actuación pública

15. El peticionario acusa igualmente a la administración de vulnerar el principio de buena fe (CP art. 83) en razón del incumplimiento del compromiso de entregarle de nuevo el puesto de venta en la plaza de mercado luego de su reforma o de reubicarlo en otro lugar de iguales o mejores características. Si bien la autoridad local debe ceñir sus actuaciones administrativas a los principios de eficiencia y celeridad (CP art. 209), el celo del servidor público no debe llevarlo a desconocer los principios de moralidad y de buena fe que también orientan el ejercicio de sus funciones. El primero involucra la garantía de transparencia y publicidad en la toma de decisiones que afectan los derechos e intereses individuales, mientras que el segundo incluye la prohibición expresada en la máxima “venire contra factum proprio”, que impone a la administración el deber de no contradecirse en el desarrollo de sus actuaciones.

No es atendible, en consecuencia, el argumento de la actual Alcaldía Municipal de Acacías que pretende evadir su responsabilidad pública alegando que los hechos ocurrieron durante la anterior administración. El municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa, goza de personería jurídica propia, respecto de la cual no puede haber solución de continuidad. Su representante legal, o sea el Alcalde Municipal, es el llamado a responder institucionalmente por las actuaciones u omisiones de la autoridad pública, a pesar de que dicha responsabilidad no sea predictable directamente del efímero titular del cargo. Más aún, la continuidad de la función pública exige de las autoridades un comportamiento coherente y unas reglas del juego claras que no estén sujetas al arbitrio del funcionario de turno sino que obedezcan a objetivos legítimos perseguidos mediante un proceso político democrático, participativo e imparcial, lo cual supone el respeto de los derechos e intereses de los destinatarios de las decisiones oficiales. Los abusos de una pasada administración deben ser enmendados o resarcidos por la nueva como quiera que ellos se imputan al ente público y es evidente que el tránsito de funcionarios no produce ningún efecto novatorio.

Vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley por parte de la autoridad judicial

16. Llama la atención, finalmente, la manera como el fallador de segunda instancia dió una

solución totalmente opuesta a la proferida por él mismo en sentencia de julio 27 de 1992 ante análogas circunstancias de hecho, sin justificar en modo alguno el cambio de criterio, con lo cual vulneró el artículo 13 de la Carta que garantiza el principio de la igualdad en la aplicación de la ley.

17. El derecho de igualdad ante la ley abarca dos hipótesis claramente distinguibles: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. La primera está dirigida a impedir que el Legislador o el Ejecutivo en ejercicio de su poder reglamentario concedan un tratamiento jurídico a situaciones de hecho iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. La segunda, en cambio, vincula a los jueces y obliga a aplicar las normas de manera uniforme a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, lo que excluye que un mismo órgano judicial modifique arbitrariamente el sentido de decisiones suyas anteriores.

La igualdad en la aplicación de la ley por parte de los órganos judiciales guarda íntima relación con el derecho fundamental a recibir la misma protección y trato de las autoridades (CP art.13). En este orden de ideas, un mismo órgano judicial no puede otorgar diferentes consecuencias jurídicas a dos o más situaciones de hecho iguales, sin que exista una justificación razonable para el cambio de criterio.

La desigual aplicación de la ley se concreta, en consecuencia, no obstante existir una doctrina jurisprudencial aplicable a supuestos de hecho similares - término de comparación - el órgano que profirió el fallo se aparta de su criterio jurídico previo de forma no razonada o arbitraria, dando lugar a fallos contradictorios y allanando el camino a la inseguridad jurídica y a la discriminación.

De otra parte, la igualdad en la aplicación de la ley ha de hacerse compatible con la independencia y autonomía de cada órgano en la determinación de los hechos y la interpretación de las normas (CP art. 228), en cuya virtud el Juez no está obligado en todo caso a conceder tratamiento igual a supuestos de hecho iguales. Lo que definitivamente le está vedado al Juez es modificar el sentido de sus resoluciones sin ofrecer una justificación suficiente y razonable. Si bien el cambio de criterio jurisprudencial y su fundamentación no requieren de motivación expresa, deben siempre poder deducirse de la resolución judicial y obedecer a una opción consciente y razonable, consecuencia de la toma en consideración de

nuevos elementos de juicio y de la evolución del derecho, la cual permite que leyes expedidas en otras circunstancias se adapten a las nuevas realidades sociales.

El Juez Civil del Circuito de Acacias tuteló el derecho al trabajo de MARIA ALICIA SOLANO VARELA y ordenó a la Alcaldía Municipal su reubicación en la plaza de mercado. No obstante, algunos meses después, al desatar la impugnación de un fallo que concedió la tutela de su derecho al trabajo a SALVADOR ROJAS CARRANZA, el mismo juez revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, denegó la tutela arguyendo la improcedencia de esta acción. Pese a encontrarse SALVADOR ROJAS CARRANZA en idéntica situación de hecho que MARIA ALICIA SOLANO VARELA – pues igualmente se trataba de un antiguo ocupante de un puesto de venta en la misma plaza de mercado y que al iniciarse su remodelación lo entregó con miras a su futura reasignación, la cual finalmente nunca ocurrió -, el mismo fallador, sin motivación alguna, modificó su criterio en torno a la procedencia de la acción de tutela ante este tipo de conflictos y concluyó la no vulneración de los derechos fundamentales del petente, violando con ello el artículo 13 de la Constitución.

Procedencia de la tutela frente a omisiones de la autoridad administrativa

18. El peticionario justifica el ejercicio de la acción de tutela ante la inexistencia de un acto administrativo o de una orden escrita de la Alcaldía Municipal que le sirva de base para recurrir ante la jurisdicción administrativa.

En efecto, la vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo del petente se originó en una omisión de la autoridad pública consistente en su no inclusión en el proceso de reasignación de puestos de venta en la plaza de mercado ignorando su interés legítimo prioritario y prevalente. En este orden de ideas, la acción de tutela es procedente.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de febrero 2 de 1993, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Acacías.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela solicitada y, en consecuencia, ORDENAR al Alcalde de Acacías, Meta, que en el término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de la presente providencia asigne al petente, SALVADOR ROJAS CARRANZA, un lugar o puesto de venta dentro de la plaza de mercado del Municipio de ACACIAS, de similares o mejores condiciones a las del puesto que venía ocupando antes de la renovación adelantada por la anterior administración municipal.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al mencionado juzgado con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópíese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los veintitres (23) días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres (1993)).